

Paideia

PUBLICACIÓN DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO

Mecanismos de participación ciudadana

Leonardo Valdés Zurita · Rosselvy
del Carmen Domínguez Arévalo ·
Luigui Villegas Alarcón/Gema N.
Morales Martínez · Claudia Arlett
Espino · Christian Inocente Santiago
Sánchez · María del Mar Trejo Pérez
· Marco Antonio Baños Martínez ·
Luis Esteban Pérez Meza · Gilberto
Sánchez Esparza

- Ciudadanía y Consolidación Democrática
- Participación Ciudadana
- Mecanismos de Democracia Directa

30





Foros

Voto

Referéndum

Voto

consulta popular

Cabildo abierto

Revocación de mandato

plebiscito

Consulta popular

Referéndum

Consulta popular

iniciativa popular

Bienvenida

Paideia 30

PUBLICACIÓN DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO

La democracia no es una meta que se pueda alcanzar para dedicarse después a otros objetivos; es una condición que solo se puede mantener si todo ciudadano la defiende.

Rigoberta Menchú

En agosto de 2010 se imprimió el primer ejemplar de la revista *Paidea*, una publicación del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (IEEG), a través de la cual se consolidó un gran proyecto editorial para la divulgación de temas relacionados con las funciones y principios constitucionales que rigen la existencia y el actuar de esta magna institución. El proyecto se vio materializado en el marco del decimoquinto aniversario de este Instituto.

La palabra *paideia* etimológicamente significa “educación de los niños”, aunque tiene un significado más amplio relacionado con una formación integral de las personas basada en valores cívicos. Mediante la transmisión de virtudes y conocimientos técnicos se busca lograr una ciudadanía preparada para la vida en sociedad.

En este sentido, la educación cívica es una de las funciones que constitucionalmente tenemos encomendadas los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE). Por lo que uno de nuestros principales objetivos es, precisamente, la promoción de la cultura cívica y democrática a fin de lograr la formación de una ciudadanía cada vez más comprometida con los valores inherentes a los sistemas democráticos, con el ejercicio de sus derechos político-electorales y el cumplimiento de sus obligaciones.

Por tanto, en concordancia con el título de nuestra revista, en el IEEG tenemos el convencimiento de que la ciudadanía debe formarse en la infancia, seguirse desarrollando en la adolescencia y continuar fortaleciéndose al alcanzar la mayoría de edad. Dado que el involucramiento en las decisiones públicas durante las primeras etapas de la vida de las personas es clave para adquirir un interés genuino por el ejercicio pleno de sus derechos, la exigencia de estos y que la participación social y política emane de forma orgánica. Por ello, enfocamos nuestros esfuerzos para que la democracia, las elecciones periódicas y el fortalecimiento de las instituciones y procedimientos, cimientos de la convivencia social, sigan formando parte de nuestra realidad estatal y nacional.

Es así como, doce años después de la primera edición de esta revista, el IEEG orgullosamente publica su número 30. Publicaciones con las que, estoy segura, se ha contribuido a la formación de una ciudadanía mejor informada a través de la difusión, divulgación y reflexión de temas como democracia, derechos humanos, voto de las mujeres, transiciones políticas en México, régimen de partidos políticos, reformas políticas (constitucionales y legales), quehacer y retos de las autoridades electorales, democracia directa, candidaturas independientes, voto electrónico, voto en el extranjero, procesos electorales federales y locales, reelección en ayuntamientos y diputaciones, paridad; entre muchas otras líneas temáticas planteadas en las páginas de nuestra revista.

Celebro los esfuerzos de todas las personas que, de una u otra manera, han sido parte de esta historia, a todas aquellas que han contribuido con sus conocimientos a través de los artículos publicados en nuestras páginas, a las involucradas en la definición de las temáticas que han abordado cada uno de los números, en la recopilación de la información, gestión, corrección, edición, diseño editorial. ¡Y gracias a todas aquellas quienes nos han leído a lo largo de estos años!

En el IEEG continuamos con nuestro compromiso de seguir ofreciendo un producto de calidad con temas de actualidad, que abonen a la construcción de diálogos y de toma de decisiones en una sociedad democrática como la nuestra. ¡Enhorabuena!

Brenda Canchola Elizarraraz
Consejera presidenta del Consejo General del
Instituto Electoral del Estado de Guanajuato

COMITÉ EDITORIAL

Beatriz Tovar Guerrero
Presidenta

Sandra Liliana Prieto de León
Vocal

Nora Maricela García Huitrón
Vocal

Luis Gabriel Mota
Vocal

Monserrat Olivos Fuentes
Especialista externa

Fernando Barrientos del Monte
Especialista externo

José Jesús Soriano Flores
Especialista externo

Juana Macaria España García
Secretaría Técnica

EQUIPO EDITORIAL

Juana Macaria España García
Encargada de despacho de la Coordinación del Comité Editorial

Leticia Granados Guerra
Coordinadora Editorial

Bárbara Guadalupe Contreras Gómez
Técnica Editorial

Ileana Monserrat Miranda Guzmán
Diseño Editorial

Paideia del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato es una publicación semestral de distribución gratuita y cobertura nacional. Oficinas: Carretera Guanajuato-Puentecillas km 2+767, Localidad Puentecillas, código postal 36263, Guanajuato, Gto., conmutador (473) 735 3000. Los puntos de vista expresados en los artículos son responsabilidad exclusiva de los autores. Los contenidos y diseños de Paideia son propiedad legal del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (IEEG). Reserva de Derechos al Uso Exclusivo No. 04-2021-091013275500-102, otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. ISSN: En trámite ante INDAUTOR. Se prohíbe la reproducción total o parcial sin autorización escrita del IEEG. Los artículos que integran esta revista fueron dictaminados y aprobados para su publicación, en virtud de un proceso estricto de arbitraje a cargo del Comité Editorial del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato.

www.ieeg.mx



NMX-R-025-SCFI-2015
Registro: RPrIL-071

Vigente del 26 de enero de 2021
al 26 de enero de 2025

DIRECTORIO

Brenda Canchola Elizarraraz
Consejera Presidenta del Consejo General del IEEG

Beatriz Tovar Guerrero
Consejera Electoral

Sandra Liliana Prieto de León
Consejera Electoral

Antonio Ortiz Hernández
Consejero Electoral

María Concepción Esther Aboites Sámano
Consejera Electoral

Nora Maricela García Huitrón
Consejera Electoral

Luis Gabriel Mota
Consejero Electoral

Indira Rodríguez Ramírez
Secretaría Ejecutiva

Diego Enrique Ramírez García
Encargado de despacho de la Unidad Técnica Jurídica y de lo Contencioso Electoral

Luis Armando Montoya Castillo
Titular de la Unidad Técnica de Sistemas de Información y Telecomunicaciones

Eduardo Joaquín del Arco Borja
Director de Organización Electoral

Nora Ruth Chávez González
Directora de Cultura Política y Electoral

Patricia María Díaz Domínguez
Directora de Desarrollo Institucional y Servicio Profesional Electoral

Ozcar Pedro Narváez Juárez
Encargado de despacho de la Coordinación Administrativa

Pedro Muñiz Felipe
Coordinador de Comunicación y Difusión

Guadalupe Mendiola González
Titular de la Unidad Técnica del Voto de los Guanajuatenses Residentes en el Extranjero

Dulce María de Fátima Lara Morales
Titular de la Unidad Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación

Noelia Eugenia García Valencia
Encargada de despacho de la Unidad de Transparencia

Brenda Paulina Hernández González
Titular del Órgano Interno de Control

Carlos Enrique Flores Casas
Titular de Oficialía Electoral

Gabriela Nayely Vázquez Caldera
Coordinadora de Planeación Institucional

Claudia Reyes Luna
Encargada de Despacho de Prerrogativas y Partidos Políticos



Contenido

06 EDITORIAL

Ciudadanía y Consolidación Democrática

- 10 PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA
- 16 RETOS DE LA INICIATIVA CIUDADANA COMO INSTRUMENTO DE CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA EN TABASCO
- 24 EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: HACIA UN MODELO DE CIUDADANÍA

Participación Ciudadana

- 32 LA IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, EL QUINTO PODER
- 36 LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN EL MUNICIPIO DE GUANAJUATO
- 40 ¿NECESIDAD DE UNA NUEVA, LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN YUCATÁN?

Mecanismos de Democracia Directa

- 46 REVOCACIÓN DE MANDATO Y PROPAGANDA GUBERNAMENTAL
- 54 ANÁLISIS COMPARATIVO SOBRE MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA EN MÉXICO, ARGENTINA Y BRASIL
- 62 SOBRE CONSULTAS REVOCATORIAS

Editorial



Beatriz Tovar Guerrero

Encauzar la vida de este país hacia la consolidación democrática ha sido una suma de esfuerzos de una multiplicidad de actores en la búsqueda de un México más justo e igualitario, sin embargo, este cauce democrático ha encontrado en su camino muchas barreras en su flujo, generando insatisfacción y dudas sobre las bondades de este sistema, de esta forma de vida y de las instituciones que la promueven.

En ese sentido, se han explorado diversas alternativas para incentivar y generar acciones que involucren a la ciudadanía en la gestión y toma de decisiones de la vida pública, construyendo entornos de democracia participativa.

La edición número 30 de Paideia está inspirada en la reflexión y análisis de la participación ciudadana y su impacto en la democracia contemporánea, a lo largo de nueve artículos divididos en tres apartados observaremos cómo este número parte de una línea discursiva sobre la ciudadanía y su papel en la consolidación democrática en su primer apartado, para en un segundo momento abordar la articulación de la participación ciudadana y finalmente terminar con un análisis de los mecanismos de democracia directa desde distintas perspectivas y espacios.

-CIUDADANÍA Y CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA

El primer apartado es un recorrido que nos lleva a reflexionar desde una mirada crítica cómo la participación ciudadana representa una oportunidad para la consolidación democrática en el país. Leonardo Valdés abre esta trigésima edición partiendo de la idea de una brecha entre deber ser y el ser la democracia directa para posteriormente analizar la inclusión de los mecanismos de participación y sus formas en México.

Por su parte Rosselvy del Carmen Domínguez nos invita a la reflexión en torno a la importancia de la regulación de los mecanismos de participación democrática, con el objetivo de dar certeza a la ciudadanía que se involucra en los asuntos de interés público, concretamente en el ejercicio del derecho a presentar iniciativas desde una perspectiva subnacional. Luigui Villegas y Gema Morales, cierran este primer apartado hablándonos sobre la importancia de la participación activa en distintos ámbitos de toma de decisiones más allá de las urnas, como lo es el involucramiento de la ciudadanía en el mecanismo de presupuesto participativo, abordando sus ventajas, consideraciones y retos, para una efectiva inclusión, operatividad y ejecución.

-PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Este segundo apartado representa una articulación del significado de la participación ciudadana desde su capacidad coercitiva, hasta su estructuración y operatividad en los entornos locales.

Claudia Arlett Espino inicia este apartado de manera provocadora exponiendo cómo la participación ciudadana se puede configurar en un quinto poder, en una herramienta para promover la transformación de nuestros entornos, siempre y cuando existan una serie de elementos normativos e institucionales que la fomenten.

Christian Inocente a lo largo de su participación nos habla de cómo la existencia de mecanismos y herramientas de participación ciudadana tal como la figura del plebiscito representan un elemento fundamental en la democracia local.

María del Mar Trejo cierra este apartado con un análisis del procedimiento y los resultados de los tres mecanismos de participación ciudadana regulados por una Ley de Participación Ciudadana local, a fin de determinar si esta ley debe ceder su lugar a una que coadyuve a fortalecer la democracia directa o debe continuar la actual regulación.

-MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA

Este tercer y último apartado aborda distintos mecanismos de democracia directa a partir de distintas perspectivas en torno a ellos. Marco Antonio Baños es el encargado de abrir este apartado analizando una forma de participación ciudadana concreta como lo es la revocación de mandato abordando de manera crítica elementos como la propaganda gubernamental, buscando una respuesta a si este mecanismo que se dio recientemente en México funcionó como un

ejercicio de control sobre la actuación de sus gobernantes y representantes. Luis Esteban Pérez continúa exponiendo un análisis comparativo de los mecanismos e instituciones de participación política en distintos países de América Latina como una forma de hacer frente a las tentaciones autoritarias y fortalecer la democracia en la región.

Gilberto Sánchez cierra este apartado y esta edición escribiendo sobre un mecanismo de participación que se dio recientemente en el país el cual fue sujeto de distintas opiniones, reflexiones y análisis, el mecanismo de revocación de mandato es el referente de este autor para confrontar elementos tales como el desarrollo de este mecanismo a nivel local y federal, así como la actuación de órganos jurisdiccionales en la materia.

En conjunto los textos que se presentan en esta edición son una invitación a una reflexión crítica sobre la participación ciudadana desde su concepción hasta su puesta en práctica en distintos contextos que van desde los entornos locales, el federal hasta el internacional, a partir de una amplia visión de lo que implica la participación para la democracia.





Ciudadanía y Consolidación Democrática



México fue uno de los últimos países en América Latina en incorporar figuras de democracia directa en su legislación política a nivel federal. También ha sido uno de los que menos las han aplicado y, además, con poca efectividad.

Leonardo Valdés Zurita *

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA

Como muchos conceptos, la democracia tiene diversas acepciones. Según el politólogo italiano Giovanni Sartori, existen una definición prescriptiva y otra descriptiva de la democracia (2003: 22). Además, según este autor, existe una deontología democrática en la que están presentes el ser y el deber ser. “Una experiencia democrática se desarrolla a horcajadas sobre el desnivel entre el deber ser y el ser, a lo largo de la trayectoria signada por las aspiraciones ideales, que siempre van más allá de las condiciones reales” (*ibidem*). Pero esa brecha, siempre, puede ampliarse o reducirse. Ello depende de los cambios en la arquitectura institucional y en el comportamiento de los actores políticos y de la ciudadanía.

Esa aproximación analítica se puede aplicar tanto a lo que denominamos “democracia representativa” como a lo que llamamos “democracia directa”. Existe, por cierto, un falso debate respecto a una supuesta contraposición entre esas formas de democracia. Incluso se tiende a postular que la directa es el estadio superior de la democracia. Ese debate se hace más complejo cuando se ubica en el nivel de la definición prescriptiva del concepto.

Esto es así dado que en la esfera del deber ser se asume que todas las decisiones que tienen que ver con la vida social se deben consultar

* Fue Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral entre 2008 y 2013. Es Profesor Titular del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Es doctor en Ciencia Social, con especialidad en Sociología, por El Colegio de México. Ha sido profesor universitario desde 1980; ha coordinado 15 libros colectivos; ha publicado más de 50 artículos en revistas especializadas y más de 40 capítulos en obras colectivas. Es miembro de diversas asociaciones científicas. Fue presidente de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales. Ha participado en misiones de asistencia electoral y en programas de capacitación para funcionarios electorales en más de 30 países. Ha sido Jefe de Misión de Observación Electoral de la OEA. Su libro más reciente se titula: *Cien años del sistema electoral mexicano: continuidad y cambio*. Toluca, México: Instituto Electoral del Estado de México. Serie: Investigaciones Jurídicas y PolíticoElectoral. 2021.

con y ante la ciudadanía. Sin embargo, cuando pasamos al lado de la definición descriptiva, nos encontramos que eso es materialmente imposible y que una buena parte de la responsabilidad de los representantes electos tiene que ver justamente con la rendición de cuentas con respecto a sus decisiones. Por ese motivo la participación ciudadana y los instrumentos para su ejecución son polémicos. Según Zovatto:

“La crisis de representación del sistema de partidos y el descontento creciente con la política generaron durante las últimas tres décadas cambios importantes en numerosos países de América Latina a través de una doble vía: reformas constitucionales e incorporación de mecanismos de democracia directa como forma complementaria de la democracia representativa o, incluso, en algunos casos, con el propósito de superarla.” (2019: 170).

El concepto de democracia directa en este autor incluye: las consultas populares (plebiscito o referéndum), la revocación de mandato, la iniciativa popular y las consultas previas a grupos indígenas sobre decisiones de gobierno que puedan afectar su entorno de vida (*ibidem*).

Para finales de la década anterior, según el recuento realizado por Zovatto, en los dieciocho países de América Latina habían sido incluidos al menos algún mecanismo de democracia directa en la legislación político-electoral¹. En seis de esos países, hasta 2019, no se había realizado ningún ejercicio nacional de democracia directa². Hasta



“El concepto de democracia directa en este autor incluye: las consultas populares (plebiscito o referéndum), la revocación de mandato, la iniciativa popular y las consultas previas a grupos indígenas sobre decisiones de gobierno que puedan afectar su entorno de vida”.

ese entonces, Uruguay era el campeón por la cantidad de referendos realizados, quince; y Costa Rica en el que menos se habían realizado, solo uno (170).

México fue uno de los últimos países en América Latina en incorporar figuras de democracia directa en su legislación política a nivel federal. También ha sido uno de los que menos las han aplicado y, además, con poca efectividad. Una reforma constitucional en 2012 incluyó, en el artículo 35, el derecho de las y los ciudadanos para iniciar leyes (fracción VII) y para participar en consultas populares, (fracción VIII, DOF 2012). Mientras que, en el caso de la iniciativa de leyes, se dejó la reglamentación de los



Los resultados de las consultas populares son vinculatorios para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y demás autoridades si la participación fue al menos del

40 %
de la lista nominal de electores.

procedimientos a la propia Constitución³ y la Ley del Congreso para la consulta popular y se establecieron las bases fundamentales en la propia fracción VIII. Entre otras cuestiones, se estableció quiénes podrían solicitar una consulta popular (el presidente de la República, el 33 % al menos de los integrantes del Senado y/o de la Cámara de diputados y al menos el 2 % de las y los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores). Se estableció que los resultados de las consultas populares serían vinculatorios para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y demás autoridades si la participación fue al menos del 40 % de la lista nominal de electores. Se determinó que no podrían ser sometidos a consulta popular la restricción de los derechos humanos, los principios que establecen al país como una República representativa, democrática, laica y federal; la materia electoral, los ingresos y egresos del Estado y los asuntos referentes a las Fuerzas Armadas. Se facultó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para dictaminar la constitucionalidad en la materia de las consultas populares. Se determinó que el Instituto Federal Electoral (IFE) sería la autoridad competente para verificar el requisito de personas inscritas en la lista nominal que podrían solicitar la consulta popular y se le facultó para organizar, desarrollar, hacer el cómputo y declarar los resultados de las consultas populares. Se estableció que, como todas, las resoluciones del IFE podrían ser impugnadas ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Finalmente, se determinó que la votación de las consultas populares sería coincidente con la jornada electoral federal. Esa decisión partió de la experiencia de la muy baja participación ciudadana en ejercicios de consulta popular que se habían llevado a cabo, sin coincidir con elecciones, en diversas entidades de la República, con anterioridad.

Además, en los artículos transitorios de la reforma constitucional se le estableció un plazo de un año al Congreso de la Unión y a las Legislaturas locales para modificar las leyes vigentes y/o expedir nuevas leyes para establecer la regulación específica de los nuevos derechos de las y los ciudadanos. Lo que, lamentablemente, sucedió tarde. La reforma constitucional de 2014⁴, en esta materia, sólo adecuó la redacción de los artículos mencionados para sustituir al IFE por el Instituto Nacional Electoral (INE) creado por esa reforma.

En marzo y mayo de 2014 el Congreso subsanó la omisión de expedir las leyes reglamentarias ordenadas por la reforma de 2012. Se aprobó, en marzo, la nueva Ley Federal de Consulta Popular⁵ y, en mayo, la inclusión de un "Título Quinto. De la Iniciativa Ciudadana y Preferente" en la Ley Orgánica del Congreso





General de los Estados Unidos Mexicanos⁶ donde quedaron reguladas estas prerrogativas de las y los ciudadanos y del presidente de la República.

Luego de la promulgación de la ley de la materia, tres partidos políticos y un movimiento, que estaban realizando los trámites para obtener su registro como tal, decidieron impulsar sendas consultas populares. Eventualmente, las cuatro consultas serían coincidentes con la jornada electoral federal de 2015. En todos los casos se convocó a la ciudadanía para firmar las solicitudes de consulta popular, en los términos de la Constitución y de la ley. Los asuntos propuestos fueron: Movimiento de Reconstrucción Nacional (MRN), reforma energética; Partido Acción Nacional (PAN), salario mínimo; Partido de la Revolución Democrática (PRD), reforma energética; Partido Revolucionario Institucional (PRI), reducción de las diputaciones electas por representación de 200 a 100 y desaparición de las 32 senadurías electas por ese principio.

Las cuatro peticiones lograron el apoyo de más del 2% de las personas incluidas en el listado nominal de electores; lo que comprobó el INE, al cotejar sus registros. En consecuencia se procedió a solicitar la

revisión de constitucionalidad, por parte de la SCJN. Ésta las tramitó bajo el rubro: "Revisión de la constitucionalidad de la materia de una consulta popular" y les asignó los números de expediente: 1/2014 a la solicitud de MRN, 2/2014 a la del PAN, 2/2014 a la del PRD y 4/2014 a la del PRI. En los cuatro casos se declaró la inconstitucionalidad de la materia. Por tener relación con los ingresos y egresos del Estado (expedientes del 1 al 3) y por ser materia electoral (expediente 4). Por esa razón, no se llevó a cabo ninguna consulta popular coincidente con el proceso electoral de 2015⁷.

Es de hacer notar que tanto la reforma constitucional, que incluyó la iniciativa ciudadana como la consulta popular, se produjo cuando los tres partidos antes mencionados contaban con grupos parlamentarios que tenían suficientes diputados y senadores (más de dos tercios) para reformar la Constitución y aprobar la legislación secundaria. Además, contaban con mayoría en todos los Congresos locales. Lo que permitía cumplir con los requisitos establecidos por el artículo 135 de la propia Constitución, para su reforma.

Esa situación cambió radicalmente, luego del proceso electoral de 2018. Morena⁸,

CONSULTA POPULAR

***1 de agosto de 2021**
fecha del ejercicio

*** 6.6 millones**
de personas

***7.11 %**
de la lista nominal de electores



registrado como partido político en 2014 y, habiendo ratificado ese registro en las elecciones de 2015, conformó una coalición que le permitió ganar la presidencia de la República, la mayoría de las senadurías y diputaciones federales y locales. O sea, cambió la correlación de fuerzas en los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Sin embargo, el impulso reformista en materia de democracia directa no se detuvo. El artículo 35 de la Constitución se reformó, de nuevo, en 2019. La iniciativa legislativa, como derecho de las y los ciudadanos, no se modificó sustancialmente. Las bases para la consulta popular sufrieron algunas adecuaciones. En primer lugar, se desvinculó la jornada de votación de los procesos electorales. Ahora se pueden realizar consultas populares todos los años y su jornada de votación, el primer domingo del mes de agosto. Además, se intentó especificar los asuntos en los que no se pueden realizar consultas. A la letra quedó así:

“No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, ni las garantías para su protección; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma⁹; la permanencia o continuidad en el cargo de los servidores públicos de elección popular; la materia electoral; el sistema financiero, ingresos, gastos y el Presupuesto de Egresos de la Federación; las obras de infraestructura en ejecución; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente”¹⁰.

Además, se incluyó una nueva figura: la Revocación de Mandato

cuyas bases quedaron establecidas en la nueva fracción IX del artículo 35 constitucional. Sobre su aplicación, que por primera ocasión está en curso, mucho se reflexionará en el futuro inmediato. Motivo por el cual aquí solamente se registra su creación.

En cambio, sobre la primera aplicación de la Consulta Popular, se pueden hacer algunos señalamientos: la solicitó el presidente de la República, el 15 de septiembre de 2020 y el tema de la consulta fue la presunción de la comisión de delitos por cinco expresidentes antes, durante y después de respectivos periodos de gobierno. El pleno de la SCJN consideró constitucional el tema de la consulta, pero decidió modificar radicalmente la redacción de la pregunta¹¹. El ejercicio se realizó el 1 de agosto de 2021 y participaron 6.6 millones de personas; cifra equivalente al 7.11 % de la lista nominal de electores¹².

A partir de esos resultados resulta evidente que, en clave deontológica, la brecha entre la democracia directa prescriptiva y la descriptiva se amplió significativamente. Y eso no fue resultado de un incremento en las aspiraciones del deber ser de la democracia de consulta popular, sino, producto de malas decisiones de los tres poderes. El error legislativo fue desvincular la jornada de consulta de la electoral y mantener el 40 % de participación, para que el resultado fuera vinculante. La experiencia en México, y en muchos países latinoamericanos, demuestra que las consultas difícilmente logran esos niveles de participación. El error del Ejecutivo fue solicitar una consulta que no ocultaba su tufo revanchista. Pues lo cierto es que, si la administración contaba con pruebas de la comisión de delitos cometidos por los expresidentes,

debió haberlas presentado ante las autoridades competentes para que fueran sometidos a los procedimientos penales que están vigentes en la legislación. Finalmente, los errores de la SCJN fueron considerar como constitucional una propuesta que evidentemente era un ataque al derecho humano de presunción de inocencia, del que gozan todas las personas, y redactar una abigarrada pregunta que posiblemente muy pocos lograron descifrar.

Por supuesto que los ejercicios de democracia directa que logren amplia y entusiasta participación ciudadana, pueden ayudar a disminuir la brecha entre lo que es nuestra democracia y lo que queremos que sea. 🧑🏻‍🗳️



REFERENCIAS

Sartori, G. (2003). *¿Qué es la democracia?* México: Taurus, Pág. 22.

Zovatto, D. (2019). "Las instituciones de la democracia directa", en: *Derecho electoral latinoamericano. Un enfoque comparativo*. Nohlen, D., Leonardo Valdés y Daniel Zovatto (compiladores). México: Fondo de Cultura Económica. Pág. 170. Reforma publicada el 9 de agosto de 2012, en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

¹Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

²El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana.

³En el artículo 71 reformado, que regula las facultades y procedimientos para iniciar leyes, se estableció que al menos el 0.13% las y los ciudadanos, inscritos en la lista nominal de electores, pueden iniciar una ley. Además, en el artículo 116 se estableció que las "Legislaturas de los Estados regularán los términos para que los ciudadanos puedan presentar iniciativas de ley ante el respectivo Congreso".

⁴Publicada el 10 de febrero de 2014 en el DOF.

⁵Publicada el 14 de marzo de 2014 en el DOF.

⁶Publicada el 20 de mayo de 2014 en el DOF.

⁷Expedientes consultados en sitio web de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁸La organización MRN optó por ese nombre al momento de obtener su registro como partido político nacional.

⁹Que son los que definen al país como: república representativa, democrática, laica y federal.

¹⁰Publicada el 20 de diciembre de 2019.

¹¹Este expediente (1/2020) también se clasificó como: "Revisión de la constitucionalidad de la materia de una consulta popular". Y se resolvió el 1 de octubre de 2020. Existe un expediente (2/2020) que corresponde a una solicitud presentada por más del 2 % de los inscritos en la lista nominal de electores, que el Pleno de la SCJN declaró sin materia, el 10 de diciembre de 2020, pues con anterioridad se había resuelto favorablemente el expediente 1/2020.

¹²Información obtenida en repositorio documental del Instituto Nacional Electoral.



Contar con una ley de participación ciudadana es imprescindible para garantizar a la ciudadanía tabasqueña el pleno ejercicio de la participación en la vida democrática del estado.

Rosselvy del Carmen Domínguez Arévalo *

RETOS DE LA INICIATIVA CIUDADANA

como instrumento de consolidación democrática en Tabasco

RESUMEN

El presente artículo reúne reflexiones en torno a la importancia de la regulación de los mecanismos de participación democrática, con el objetivo de dar certeza a la ciudadanía que se involucra en los asuntos de interés público, concretamente en el ejercicio del derecho a presentar iniciativas. Se toma como referente el caso de Tabasco donde un grupo de líderes sindicales presentaron ante el Congreso local una iniciativa ciudadana para reformar diversos artículos de la legislación en materia de seguridad social, sin contar que en ese camino se enfrentarían a un vacío legal. A partir de este caso, se invita a la reflexión de las consecuencias para la cultura democrática en la entidad.

La democratización ciudadana es algo más que las elecciones.
Kofi Annan

* Consejera Electoral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco (IEPCT) desde el 2017; ha presidido las Comisiones de Igualdad de Género y del Servicio Profesional Electoral, e integrado por 2 periodos la de Denuncias y Quejas. Presidenta de la Comisión Nacional de Derecho Electoral de la Federación Mexicana de Colegio de Abogados, A.C. Expresidenta de la Asociación Mexicana de Consejeras Estatales y Electorales (AMCEE A.C.). Licenciada en Derecho por la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. Maestra en Educación y Doctoranda en Derecho por el Instituto Universitario Puebla. Cuenta con una carrera Judicial de más de 10 años en el Poder Judicial del Estado de Tabasco, comenzando desde el cargo de Actuaría, Secretaria judicial, Conciliadora y aprobada como Jueza de Paz. Docente de diversas asignaturas de Derecho; Coordinadora de Capacitación y Secretaria General de Acuerdos del Tribunal Electoral de Tabasco. El 29 de octubre de 2021 fue designada por unanimidad del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, como presidenta provisional del IEPCT.



I. A MANERA DE INTRODUCCIÓN

Hablar de participación ciudadana es hacer referencia a uno de los pilares que sostiene la democracia, (Merino, 2020: 29) es decir, a la organización de la ciudadanía que voluntariamente decide involucrarse y tomar partido en los asuntos que discurren en el terreno público como formas de ejercer influencia y control sobre el gobierno (John & Valderrama, 1999: 4).

Hoy en día existen diversas formas en que la ciudadanía manifiesta sus preocupaciones sobre temas de su comunidad, ya sea a través de las redes sociales donde emiten opiniones, por medio de asambleas de vecinos en las colonias o fraccionamientos, participando en los foros consultivos para la integración de planes de desarrollo del municipio o para la planeación de proyectos comunitarios, por mencionar algunos. Todos ellos son excelentes conductores para emitir ideas, quejas, propuestas, con las que buscan influir en las decisiones del Estado, encaminados a perfeccionar el sistema en materia política, social y económica que vivimos, y que estas den vida a proyectos que mejoren las condiciones de existencia de toda la población.

II. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL SURESTE DE MÉXICO

No debe pasar inadvertida la forma en que la población mexicana se preocupa por asuntos de interés general. Veamos de qué forma ponen en acción esos mecanismos de participación ciudadana. La Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI) 2020 advierte que un 55.7 % de la población de la región maya —donde se ubica Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán— declaró estar muy interesada o preocupada por los asuntos del país. 61.4 % opinó que la pobreza es uno de los tres problemas más importantes que enfrenta México en la actualidad, seguido por el desempleo con 58.2% y la corrupción con 56 %.

En lo que respecta a la inclusión en la toma de decisiones públicas en esta región del país, un 67.5% de la población está muy de acuerdo con la idea de que para liderar un país se necesita un gobierno en donde todos participen en la toma de decisiones, pero solo el 36.5 % considera que el gobierno toma en cuenta sus opiniones como ciudadanos y un 45 % considera que las personas pueden pedir que cambien las leyes si estas no les parecen.

De la población :

***44.2 %**
conoce o ha escuchado
hablar sobre alguna forma de
participación ciudadana

***15.7 %**
ha participado en una
consulta ciudadana

***29 %**
en la región considera que, la falta de
información para saber cómo usarlos
o participar, es un motivo para
no integrarse a algún mecanismo
de participación ciudadana.



La población participa frecuentemente en actividades relacionadas con asuntos públicos, tales como: firmar peticiones para solicitar la solución de algún problema, reuniones con autoridades, protestas o ejercer presión a través de redes sociales, por mencionar algunas. El 44.2% conoce o ha escuchado hablar sobre alguna forma de participación ciudadana. Con mayor frecuencia, este mismo porcentaje ha escuchado sobre las consultas ciudadanas y 15.7% ha participado en una. Un 29% de la población en la región considera que, la falta de información para saber cómo usarlos o participar, es un motivo para no integrarse a algún mecanismo de participación ciudadana.

Estos datos muestran el panorama de la participación ciudadana en la región sureste de México, donde la población ha pronunciado su interés en grandes problemas que atraviesa la sociedad, dejando claro que son conscientes de su papel preponderante en la toma de decisiones del gobierno a través de los mecanismos de participación.

III. LA INICIATIVA COMO MECANISMO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Además del voto, la ciudadanía puede involucrarse en los asuntos del Estado a través de los mecanismos de participación ciudadana. Entre los más difundidos en las democracias se encuentran el plebiscito, el referéndum, la consulta popular y la iniciativa ciudadana. Ésta última se introdujo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con la reforma política de 2012 (DOF, 2012), reconociendo en su artículo 35, fracción VII, el derecho de la ciudadanía de iniciar leyes ante el Congreso, es decir, el derecho de incidir en la agenda legislativa mediante la presentación de propuestas para crear, reformar, adicionar, derogar o abrogar disposiciones legales, siguiendo el procedimiento de creación normativa de los congresos (Chávez & Preisser, 2014: 349).

Para que la ciudadanía sea partícipe en la construcción del marco normativo y pueda tener incidencia directa en el proceso legislativo, debe satisfacer algunos requisitos, como el señalado en el artículo 71, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual refiere a que dicha iniciativa debe presentarse con el respaldo ciudadano de un número equivalente al 0.13% de la lista nominal de electores.

En ese sentido, debemos tener presente que “el marco legal que regula las iniciativas ciudadanas es clave para su efectividad como instrumento de participación ciudadana” (Bravo, 2014: 286), dado que en éste se establecen los aspectos a satisfacer para que la iniciativa ciudadana sea procedente. Pues, además del número de firmas que deben reunirse para su calificación, debe considerarse el periodo concedido a los promotores de la iniciativa para la recolección de firmas de apoyo (*ibidem*), así como la verificación de la autenticidad de las firmas a cargo del organismo electoral.

En la regulación de este mecanismo de participación también se suelen contemplar algunas limitaciones relacionadas con la temporalidad y la materia que se pretende modificar, por ejemplo, las restricciones de presentar iniciativas populares durante periodos electorales, o posterior

al descarte de la iniciativa para solicitar nuevamente la activación de este mecanismo. En lo que respecta a la materia, se excluyen asuntos tributarios, financieros, fiscales y la regulación del régimen interno de los poderes del Estado (Chávez & Preisser, 2014: 351-352).

IV. LA INICIATIVA CIUDADANA EN TABASCO

La iniciativa ciudadana se introdujo al catálogo de derechos de la ciudadanía tabasqueña como parte de la reforma a diversas disposiciones de la Constitución Política de Tabasco, publicada en el Periódico Oficial el 13 de septiembre del 2013¹. Desde entonces, este mecanismo de participación está reconocido en el artículo 7, fracción VI de la Constitución Política de Tabasco, que establece el derecho de la ciudadanía de promover ante el Congreso Local iniciativas o proyectos de reforma de leyes locales “*en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso.*” [A partir de este momento las cursivas son mías].

En ese mismo sentido, el artículo 33, fracción V del texto constitucional local, establece el requisito de reunir un número de ciudadanos que representen, por lo menos, al 0.13 % de la Lista Nominal de Electores, “*en los términos que señalen las leyes.*” Cabe destacar que en el artículo 121, fracción V de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Tabasco, así como en el artículo 81 de su reglamento interior, se establece que el procedimiento a seguir para las iniciativas ciudadanas debe ceñirse conforme a la *Ley en la materia.*

Aunque la constitución y las leyes secundarias remiten a las leyes en la materia para la activación de este mecanismo, hay que precisar que actualmente el estado de Tabasco no cuenta con una ley de participación ciudadana que regule el procedimiento para las iniciativas ciudadanas.

No obstante, previo a la aludida reforma, la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tabasco —que estuvo vigente desde el 2 de enero de 2007 hasta su abrogación el 13 de septiembre de 2013—, ya contemplaba la



iniciativa popular como un mecanismo que permitía a la ciudadanía la posibilidad de presentar iniciativas de leyes, decretos, reglamentos y acuerdos ante el Congreso local, al titular del Poder Ejecutivo del Estado o a los ayuntamientos. La referida ley establecía las materias que no podían ser objeto de iniciativa —tributario o fiscal, presupuesto de egresos, administración pública de los poderes del Estado— así como el procedimiento a seguir ante el Consejo estatal de la autoridad electoral, el formato, los requisitos de la iniciativa y los plazos para realizar el trámite.²

Ahora bien, como se ha señalado, el 13 de septiembre de 2013 se abrogó dicha Ley de Participación Ciudadana. En el transitorio quinto del decreto que la abrogó, se estableció que el Congreso debió haber expedido una nueva Ley de Participación Ciudadana en un plazo de seis meses,³ el cual feneció el 13 de marzo del 2014, sin que a la fecha se cuente con este instrumento jurídico.

Por consiguiente, la reglamentación de este mecanismo es un tema pendiente en la entidad. Así pues, contar con una ley de participación ciudadana es imprescindible para garantizar a la ciudadanía tabasqueña el pleno ejercicio de su participación en la vida democrática del estado, estableciendo elementos como los plazos, la calidad y cantidad de las firmas, como las que marca la constitución local, los temas que se pueden legislar, así como los alcances de la iniciativa ciudadana.

“La ciudadanía juega un papel preponderante en el desarrollo de un estado democrático. Con los mecanismos de participación ciudadana se abren canales que comunican al Estado con las necesidades propias de la ciudadanía [...]”.



a. La ‘iniciativa del ISSET’ en Tabasco

Si bien es necesario acotar en una ley los elementos para llevar a cabo este ejercicio, principalmente para generar confianza en la ciudadanía que decide activar este mecanismo, y, sobre todo, para dotarlo de legalidad y certeza, la ausencia de una ley en esta materia no ha sido impedimento para la participación ciudadana en Tabasco. Veamos un ejemplo reciente de ello.

En noviembre del 2021 un grupo de líderes sindicales, que se ostentaron como representantes comunes de trabajadores al servicio del Estado, presentaron ante el Congreso local la Iniciativa Ciudadana para reformar y modificar diversos artículos de la Ley del Instituto de Seguridad Social del Estado (ISSET) en materia de pensiones y jubilaciones.⁴ Dicha propuesta fue presentada con el respaldo de 21 561 ciudadanas y ciudadanos.

En la iniciativa reúnen demandas de los trabajadores de las entidades públicas de Tabasco respecto a los años acreditados para solicitar la pensión por jubilación, el porcentaje del sueldo regulador, asimismo, los términos para la concesión de la pensión de retiro por edad y tiempo de servicio, pensión por invalidez, la pensión por fallecimiento y propusieron un tabulador para el cálculo respectivo.

Este involucramiento de la ciudadanía claramente manifiesta el propósito por mejorar las leyes, condiciones económicas y sociales de los derechohabientes del Instituto de Seguridad Social en esta entidad, actuando dentro de un cuerpo constitucional que les reconoce el derecho de participar en estos mecanismos para tal proceder.

b. Enfrentando un vacío legal

Este mecanismo de participación ciudadana está desprotegido al no existir una ley vigente que determine las reglas para el trámite que debe seguir. No obstante, tras recibir la Iniciativa Ciudadana, esta fue turnada a la Comisión Ordinaria de Gobernación y Puntos Constitucionales del Congreso del Estado, con la finalidad de determinar el procedimiento que debía seguir dicha iniciativa.

El 6 de enero del presente año, el Congreso, a través del Secretario de Asuntos Parlamentarios del Congreso del Estado, solicitó colaboración al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco (IEPCT) confiriéndole facultades para desplegar acciones a fin de verificar el cumplimiento de la disposición constitucional y realizar la verificación del número de personas que apoyaron la iniciativa ciudadana. Se validó la autenticidad de los 21 561 formularios con las firmas de quienes suscribieron la iniciativa.⁵

El IEPCT, a través de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral y Educación Cívica desplegó los trabajos de captura y verificación de la información anexa a las solicitudes, cotejando la información de los formularios con la firma en la credencial de elector, claves de elector, nombre,

vigencia de la credencial y domicilio dentro del estado de Tabasco. De manera preliminar, solo el 79.68 % de la información contenida en los 21 561 formularios anexos a la iniciativa ciudadana coincidió con los datos de la credencial de elector.⁶

Una vez que el organismo electoral local concluya con el trabajo solicitado por el Congreso, corresponderá al Instituto Nacional Electoral (INE) la validación de la autenticidad de las firmas presentadas, esto es, que los nombres de los ciudadanos que firmaron la iniciativa realmente se encuentren en la lista nominal de electores; posteriormente, se pronunciará sobre el cumplimiento del porcentaje de ciudadanos en dicha lista. De cumplir con el porcentaje requerido en la Constitución local, el Congreso turnará la Iniciativa Ciudadana para su análisis y dictamen correspondiente.

Mientras esto último se concreta, con marchas y manifestaciones en las principales avenidas de la capital tabasqueña, la ciudadanía que presentó la iniciativa de ISSET continua a la espera del pronunciamiento de las autoridades electorales con relación al cumplimiento del porcentaje de personas que respaldan la iniciativa, “para que puedan tener la tranquilidad” y den seguimiento a su petición.⁷

Sin duda, la necesidad de una legislación en materia de participación ciudadana es un tema pendiente en la entidad, aunque no es un factor disuasivo para la participación de la ciudadanía, puede llegar a quebrantar la confianza en las instituciones,



en la legalidad y efectividad del procedimiento de iniciativa popular.

V. CONCLUSIONES

La ciudadanía juega un papel preponderante en el desarrollo de un estado democrático. Con los mecanismos de participación ciudadana se abren canales que comunican al Estado con las necesidades propias de la ciudadanía, pues le permiten participar en la toma de decisiones relevantes para su estado, favoreciendo el mejoramiento de la actividad gubernamental, contribuyendo al desarrollo social.

Esto hace necesario que los mecanismos de participación ciudadana se encuentren reconocidos en la Constitución y en un marco legal que los regule y que establezca las atribuciones de las autoridades que se encargarán de vigilar su cumplimiento. Una ley de participación ciudadana no solo acota los elementos para llevar

“Una ley de participación ciudadana no solo acota los elementos para llevar a cabo este ejercicio, sino también genera confianza en la ciudadanía que decide activar estos mecanismos, sobre todo porque los dota de efectividad, certeza y legalidad”.



a cabo este ejercicio, sino también genera confianza en la ciudadanía que decide activar estos mecanismos, sobre todo porque los dota de efectividad, certeza y legalidad, tanto de la organización, el trámite, como de los resultados que conlleva una iniciativa ciudadana, siendo esto último un incentivo para la participación de la ciudadanía. 👤



REFERENCIAS

Merino, M. (2020). *La participación ciudadana en la democracia*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. México: Instituto Nacional Electoral. Pág. 29.

John, G & Valderrama, C. (1999). "Participation, Citizenship and Local Governance", en *Institute of Development Studies*. Pág. 4

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2021). Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI) 2020. México: INEGI.

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 09 de agosto de 2012.

Chavez Alor, J. & Preisser Rentería, D (2014), "Mecanismos de participación ciudadana en el ámbito estatal mexicano". En Ugalde Ramírez, Luis Carlos, (coord.), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano: perspectiva nacional e internacional*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Pág. 349

Artículo 71, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Bravo Escobar, E. (2014). "Mecanismos de participación ciudadana en perspectiva comparada". En Ugalde Ramírez, Luis Carlos, (coord.), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano: perspectiva nacional e internacional*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Pág. 286.

¹ CONSIDERANDO QUINTO.- Por lo que respecta al tema de participación ciudadana, se da un nuevo impulso a herramientas ya conocidas por todos y reconocidas en nuestra Constitución local, tales como las figuras de iniciativa ciudadana y de consulta popular, con el añadido de que se establecerán elementos y requisitos prácticos mediante los cuales su realización será asequible para quien quiera utilizarlos ya que se establecen las condiciones para que ello ocurra, con la certeza de que desde la Constitución se garantizarán la organización y el respeto de los resultados; quedan fuera desde ahora conceptos inhibitorios tales como los altos porcentajes de ciudadanos inscritos en las listas de electores necesarios para la solicitud y posterior procedencia de las mismas". Decreto 032 publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco, Extraordinario número 84, de fecha 13 de septiembre de 2013.

² Artículos 30 al 40 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tabasco (2007). Abrogada.

³ TRANSITORIO QUINTO. - Se abroga la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tabasco. El Congreso deberá expedir la nueva Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tabasco, a más tardar en un plazo de seis meses contados a partir de la fecha de publicación del presente Decreto. De igual modo, a más tardar en un plazo de seis meses contados a partir de la fecha de publicación del presente

Decreto, el Congreso del Estado deberá realizar las adecuaciones pertinentes en la Ley Electoral del Estado y en la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como en los demás ordenamientos a que haya lugar.” Decreto 032 publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco, Extraordinario número 84, de fecha 13 de septiembre de 2013.

⁴ Oficio HCE/SAP/002 (6 de enero de 2022). Iniciativa Ciudadana por la que se pretende reformar y modificar los artículos 86, 87, 88, 89, 90 y 95 de la Ley de Seguridad Social del Estado de Tabasco.

⁵ Punto de Acuerdo 001 aprobado por el Pleno de la Sexagésima Cuarta Legislatura al Congreso del Estado de Tabasco.

⁶ Oficio DEOEEC/0155/2022 (23 de febrero de 2022). Reporte de resultados de verificación de iniciativa ciudadana. Reporte preliminar e informativo.

⁷ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco (1919). Última reforma aprobada mediante Decreto 303 de fecha 26 de agosto de 2021, publicado en el Periódico Oficial del Estado, Extraordinario número 222, de fecha 29 de agosto de 2021. Vigente.

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política (2012). Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 09 de agosto de 2012.

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tabasco (2007). Abrogada mediante Decreto 032 publicado en el Periódico Oficial del Estado, Extraordinario número 84, de fecha 13 de septiembre de 2013.

Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco (2014). Última reforma aprobada mediante Decreto 214 de fecha 17 de agosto de 2020, publicado en el Periódico Oficial del Estado, Extraordinario No. 174 de fecha 17 de agosto de 2020. Vigente.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco (2021). Última reforma mediante Decreto 298 de fecha 16 de julio de 2021, publicado en el Periódico Oficial del Estado, número 8230 “F” de fecha 21 de julio de 2021. Vigente.

Modelo de Ley Integral de Participación Ciudadana (2019). Red Nacional de Educación Cívica (Red Cívica MX).

Oficio DEOEEC/0155/2022 (23 de febrero de 2022). Reporte de resultados de verificación de iniciativa ciudadana. Reporte preliminar e informativo.

Oficio HCE/SAP/002 (6 de enero de 2022). Iniciativa Ciudadana por la que se pretende reformar y modificar los artículos 86, 87, 88, 89, 90 y 95 de la Ley de Seguridad Social del Estado de Tabasco. Secretaría de Asuntos Parlamentarios del Congreso del Estado.

Punto de Acuerdo 001 (14 de diciembre de 2021). Copia Certificada del Punto de Acuerdo 001 aprobado por el Pleno de la Sexagésima Cuarta Legislatura al Congreso del Estado de Tabasco.

Ramírez Saiz, J. M (2013). *La participación ciudadana en la democracia*. México: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tabasco (2016). Última reforma mediante Decreto 298 de fecha 16 de julio de 2021, publicado en el Periódico Oficial del Estado número 8230 “F” de fecha 21 de julio de 2021. Vigente.

Serrano Rodríguez, A. (2015). “La participación ciudadana en México”. En *Estudios Políticos*, no. 34. Págs. 93 -116.



Dentro de las leyes de participación ciudadana en México encontramos una variedad de mecanismos, siendo el plebiscito, referéndum e iniciativa ciudadana los comunes denominadores. Pero hay otro mecanismo llamado presupuesto participativo que permite la inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones, con respecto al recurso disponible, para utilizarlo en obras o proyectos que la propia ciudadanía propone y/o elige.

Luigui Villegas Alarcón*/Gema N. Morales Martínez**

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: hacia un modelo de ciudadanía

La democracia es un sistema en donde la ciudadanía juega un papel principal. Por una parte, el de elegir mediante votación a quienes le representarán en los cargos de elección popular y, por la otra, la activa participante en ámbitos de decisión sobre diferentes aspectos, como pueden ser: actos trascendentales que impactan en su vida diaria, proposición de leyes o reglamentos, revocación de gobernantes que consideren no han realizado una gestión satisfactoria, o bien, participando en la propuesta y elección de proyectos sobre los cuales se destinarán algunos de los recursos públicos.

La democracia puede ser entonces representativa o directa. Entendiéndose esta última como una herramienta con la cual la ciudadanía puede incidir y decidir sobre cuestiones, más allá de únicamente acudir cada tres años a las urnas y elegir a sus representantes. ¿Por qué es importante la democracia directa? Porque, si bien las elecciones por cargos de elección popular tienen

* Luigui Villegas Alarcón es Consejero Electoral de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León Maestro en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Salamanca y Maestro en Derecho Electoral por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la misma casa de estudios.

Ha sido docente de Derecho constitucional y Derechos humanos en la Universidad Autónoma de Nuevo León.

Actualmente funge como presidente de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León.

** Gema N. Morales Martínez es Consultora en Democracia, Elecciones y Participación Ciudadana. Ha realizado proyectos de transparencia, voto informado, estrategias focalizadas de promoción del voto, mecanismos de democracia directa, participación ciudadana, entre otros. Es también profesora de cátedra en el Tecnológico de Monterrey.

Es Maestra en Gestión Pública Aplicada y Licenciada en Mercadotecnia por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

Fue Consejera Electoral del Instituto Electoral del Estado de Querétaro (IEEQ) durante el periodo 2014 – 2020.

Coordinadora y autora de libros: "Mecanismos de Participación Ciudadana: Una Experiencia Global", "Educación Cívica: Una Experiencia Global", "Voto Nulo en México: Análisis desde lo Local", "Segunda Vuelta Presidencial: una experiencia global", y "La Tutela de los derechos político electorales de pueblos y comunidades indígenas en América Latina"; publicados por la editorial Tirant Lo Blanch. Además, "Pandemia y Nuevos Paradigmas en la Función Pública y Electoral" con la AMCEE. Actualmente se encuentra preparando la obra colectiva "Innovaciones en Elecciones" y el segundo estudio de voto nulo en México. Coordinadora y autora del "Estudio de Participación de la Juventud 2020: México y América Latina", en colaboración con el IEEQ y PNUD.

una periodicidad, la ciudadanía no puede mantenerse al margen de las decisiones trascendentales que impactan en su vida diaria. Imaginemos que si un cargo tiene la duración de al menos tres años, entonces una gran cantidad de situaciones y necesidades surgen durante este periodo, quién si no es la ciudadanía podría expresar mejor cuáles son los requerimientos prioritarios de su comunidad, localidad o entidad. Y es esta forma de democracia directa la que permite dar voz a la ciudadanía, de proponer, votar y decidir sobre las circunstancias presentes y futuras que le atañen.



Con el fin de generar un equilibrio entre la democracia representativa y la democracia directa en nuestro país, en los últimos años se han creado diferentes mecanismos de participación ciudadana, reconocidos tanto en la normatividad nacional como en las legislaciones locales. A nivel nacional, México cuenta con una Ley de Consulta Popular y recientemente con una Ley de Revocación de Mandato.

A nivel estatal se encuentran una mayor cantidad de mecanismos, sin embargo, no todas las entidades federativas cuentan con una ley de participación ciudadana, siendo 30 de 32 entidades las que sí la contemplan: Tabasco y Campeche aún no la establecen o resultan obsoletas. Sumado a ello, son muy pocas las ocasiones en que se han realizado estos ejercicios de participación ciudadana y, cuando se han ejercitado, la nota es la escasa participación.

Lo anterior pudiera deberse en gran medida a que la ciudadanía generalmente no está familiarizada con las leyes de participación

ciudadana y existe un gran desconocimiento de estos mecanismos. De acuerdo con el “Estudio de Participación de la Juventud 2020: México y América Latina” (Morales, 2022), únicamente el 40 % de la juventud dice tener conocimiento de la existencia de una ley de participación ciudadana en su entidad federativa. No obstante, un 86 % menciona que, si hubiera un ejercicio democrático de esta naturaleza en su estado, si participaría y un 90 % afirma que, si existiera algún tema de su interés, propondría una consulta.

Dentro de las leyes de participación ciudadana en México encontramos una variedad de mecanismos, siendo el plebiscito, referéndum e iniciativa ciudadana los comunes denominadores. Pero hay otro mecanismo llamado presupuesto participativo que permite la inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones, con respecto al recurso disponible, para utilizarlo en obras o proyectos que la propia ciudadanía propone y/o elige. Es, además, una oportunidad de trabajo en conjunto, diálogo y participación entre gobierno y ciudadanía. Esto conduce a una legitimación de las decisiones que las autoridades ejecuten.

El presupuesto participativo tiene su origen en 1989 en la ciudad de Porto Alegre, Brasil y se expandió hacia otras ciudades a finales de la década de los noventa. Posteriormente, países como Ecuador, Colombia, Perú, Bolivia, Argentina, Reino Unido y Portugal, por citar algunos ejemplos, también han realizado ejercicios de esta naturaleza.

De acuerdo con la experiencia de las ciudades



en donde han realizado estos ejercicios, encontramos las siguientes ventajas del presupuesto participativo como mecanismo de democracia directa:

- Inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones.
- El fomento a la participación ciudadana.
- La legitimación de obras y proyectos realizados.
- Promoción del diálogo: ciudadanía – gobierno.
- Genera la noción de autogobierno.
- Fortalecimiento de la educación política.

Así como las siguientes consideraciones pertinentes a observar:

- Una mala o nula ejecución de los proyectos seleccionados generaría desconfianza en futuros ejercicios.
- Poca difusión y/o transparencia del presupuesto participativo.
- Baja participación ciudadana.

- Se pueden generar altas expectativas derivadas de una mala comunicación.
- Se requiere un alto compromiso cívico.
- A nivel municipal pocas autoridades lo promocionan.
- Que no existan presupuestos fijos o topes mínimos de operación.

En México, el presupuesto participativo se encuentra incluido únicamente en once de las leyes locales: Aguascalientes, Baja California, Colima, Chihuahua, Ciudad de México, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Quintana Roo y Sonora. Únicamente en el caso de Ciudad de México se establece la ejecución de este ejercicio con una periodicidad anual y, sólo cuatro de las leyes locales facultan al órgano electoral local para tener a su cargo la organización, desarrollo, vigilancia y cómputo de éste, las cuales pertenecen a Aguascalientes, Ciudad de México, Colima y Morelos. En el resto de las entidades federativas que sí lo contemplan es facultad principalmente de los ayuntamientos su convocatoria, desarrollo y ejecución. Para ello, pueden establecer reglamentos que regulen su operatividad.

Por otra parte, respecto de los porcentajes que deben ser asignados para el presupuesto participativo, no todas las normativas lo establecen, dejando esta facultad a las autoridades gubernamentales en cuestión. Entre los que sí lo estipulan encontramos que el porcentaje oscila entre el 3 % y un 5 % del presupuesto a destinarse en este mecanismo. Jalisco, por su parte, menciona la normatividad¹ en su artículo 105 que será al menos un 15 % lo que Gobierno del Estado proyecte anualmente en el presupuesto de egresos destinado para inversión pública.

Como ya mencionamos anteriormente, la cantidad de ejercicios de presupuesto participativo implementados son pocos aún. Sin embargo, encontramos algunos ejemplos que resultan destacables respecto a su organización y ejecución: en el ayuntamiento de San Pedro Garza García, Nuevo León, desde su micrositio², se encuentran aquellos proyectos que han sido propuestos desde 2019 por la ciudadanía, así como su seguimiento, cuáles se han ejecutado con imágenes de su conclusión y el presupuesto asignado para ello. Los proyectos que la ciudadanía propone deben ser revisados tanto en su factibilidad como en el presupuesto requerido. Las categorías requeridas para la propuesta de proyectos refieren a acción climática, actividades y talleres, alumbrado público, cámaras de vigilancia, canchas deportivas, edificios municipales, parques y jardines, protección civil y seguridad peatonal. Muestra de este micrositio es una adecuada comunicación y transparencia respecto del estatus de los proyectos propuestos y ejecutados.

El municipio de Chihuahua, por su parte, ha realizado estos ejercicios dando cuenta en su micrositio³ desde 2020 en donde podemos apreciar obras aplicadas de pavimentación con concreto hidráulico, canchas con domo, ampliaciones de parques, cancha de fútbol, entre otros.

Ciudad de México, como mencionamos anteriormente, tiene la obligatoriedad de realizarlo de manera anual, siendo el órgano electoral local quien lo convoca y ejecuta, no obstante, la participación que registra la votación de los proyectos ha sido en promedio del 4 %.

Cabe destacar que no todos los presupuestos participativos establecidos en la legislación vigente apuntan a que sea la propia ciudadanía quien proponga los proyectos. En algunos ejercicios, es la autoridad municipal quien propone cuáles son las obras o acciones sobre las cuales se votará para su implementación.

Igualmente, hay que precisar que, en algunos de los presupuestos participativos encontrados, el ejercicio carece de transparencia y seguimiento. Algunos proyectos terminan no ejecutándose, quedando inconclusos o con pocas herramientas de transparencia y seguimiento por parte de la ciudadanía para conocer cuándo se verán los resultados ejecutados.

Entre las conclusiones y retos del presupuesto participativo, consideramos los siguientes para una efectiva inclusión, operatividad y ejecución:

“Los proyectos que la ciudadanía propone deben ser revisados tanto en su factibilidad como en el presupuesto requerido”.





- Que el mecanismo de presupuesto participativo sea incluido en todas las legislaciones locales.

- Que se contemple en la normativa local/municipal el porcentaje mínimo de financiamiento con que contará esta figura, con el fin de que se considere en los presupuestos de egresos.

- Mayor difusión del mecanismo, y en general, de las leyes de participación ciudadana.

- Propiciar un esquema ciudadano donde sea la propia ciudadanía quien proponga proyectos y vote para elegirlos.

- Alinear los presupuestos participativos

con los Objetivos de Desarrollo Sostenible como parte de la responsabilidad social.

- Vincular a las autoridades electorales locales en la organización de los presupuestos participativos, garantizando certeza, objetividad y confianza.

- Puntual seguimiento y cumplimiento por parte de las autoridades para la implementación de los proyectos ganadores.

- Transparencia proactiva que permita a la ciudadanía estar informada sobre la ejecución y resultados de los proyectos. 🧑🏫



REFERENCIAS

Morales, G. (2020) "Estudio de Participación de la Juventud 2020: México y América Latina" Instituto Electoral del Estado de Querétaro y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

¹Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco.

²<https://decide.sanpedro.gob.mx/>

³http://www.municipiochihuahua.gob.mx/Presupuesto_Participativo

Si estás interesado en los temas políticos electorales



Forma parte de la producción editorial del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato.

www.ieeg.mx



Conoce los
lineamientos



Participación Ciudadana



Esta herramienta tecnológica ha posibilitado la generación de una opinión pública en los integrantes de las diferentes sociedades que, sin duda, influyen en las agendas públicas, superando al denominado cuarto poder de los medios de comunicación masiva, principalmente la radio y la televisión.

Claudia Arlett Espino*

LA IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, el quinto poder

El compromiso con el conocimiento, su divulgación y la generación de opinión pública bien informada requiere siempre conceptualizar y fundamentar bajo el contexto. Será precisamente esto lo que en este artículo revisaremos para aproximarnos a tocar la participación ciudadana como un quinto poder. Abordaremos los procesos de democracia directa, cada vez más utilizados en nuestro país, y el ejercicio vigente de una consulta sobre revocación de mandato del Presidente de la República Mexicana, que ha generado todo tipo de polémicas.

Iniciaremos por decir las causas por las que el quinto poder, cuya base está en la red, en la internet como medio expansivo, ha venido a cambiar esquemas no solo de comunicación masiva, sino de aquellos que responden a la comunicación intrapersonal, de entendimiento entre miembros de

*De origen del Pueblo Indígena Rarámuri de la Sierra Tarahumara; Doctora en Derecho por Convenio UNAM-UACH, Especialización en Educación para la Ciudadanía y Derechos Humanos por la UC3 de Madrid España, Maestra en Derecho Financiero y Licenciada en Derecho por UACH; Consejera Universitaria UACH 1999-2000; Profesora-Investigadora Universitaria desde 2003; Funcionaria Universitaria UACH 2003-2010; Coordinadora del Doctorado en Derecho UACH 2008-2010; Evaluadora CIEES desde 2010; Asesora Jurídica y Modelo de Comunicación Política de la Coordinación de Comunicación Social del Gobierno del Estado de Chihuahua 2011-2013; Asesora del Senado de la República 2013-2014; Consejera Electoral del IEE 2015-2021; Presidenta fundadora de la Comisión de Género y la Comisión de Grupos Étnicos y Pueblos Indígenas del IEE; Presidenta fundadora del Observatorio de Participación Política de las Mujeres en Chihuahua 2016-2017 y 2020-2021; Profesora fundadora de la Escuela de Formación Feminista en Chihuahua; Profesora fundadora de la Red de Profesoras Universitarias del Estado de Chihuahua; Activista fundadora de la Red CEDAW en Chihuahua; Integrante fundadora del ICHAP; Consejera del Consejo Consultivo del ICHMUJERES desde 2017; Primera Mujer Consejera Presidenta Provisional del IEE durante el Proceso Electoral 2020-2021; Vocera Presidenta fundadora de la RENACEDI 2019-2021; Autora, Editora y Coordinadora de Libros, Ensayos y Artículos científicos, de divulgación y Directora de Tesis en licenciatura y posgrado; Jueza dictaminadora en distintos Premios y Concursos nacionales, estatales y municipales; Integrante de Asociaciones y Colectivos feministas y por los Derechos Humanos, Asociaciones Académicas, Asociaciones Electorales y Jurídicas nacionales y estatales; integrante de grupos académicos y de investigación a nivel internacional; Integrante del Consejo Editorial de El Heraldo de Chihuahua; Consejera y Secretaria del IDDECO; Abogada Postulante; Cocinera de Comida Regional Chihuahuense.



comunidades específicas (Ramonet, 2016: 26-30). Esta herramienta tecnológica ha posibilitado la generación de una opinión pública en los integrantes de las diferentes sociedades que, sin duda, influyen en las agendas públicas, superando al denominado cuarto poder de los medios de comunicación masiva, principalmente la radio y la televisión, y actualiza a la decimonónica división de poderes de Montesquieu.

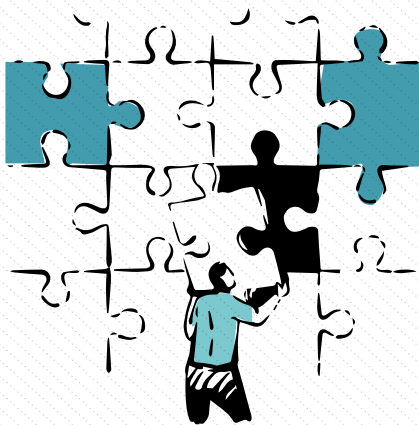
Sin embargo, la visión de quinto poder no se queda en el proceso comunicacional de la red. Hay normativas importantes que han aportado a su definición desde la participación ciudadana formalizada o institucionalizada. Es el caso de Ecuador con la Asamblea Constituyente de Montecristi de 2007, que encamina a la participación hacia un quinto poder y, con ello, a la organización de procesos directos de opinión en la ciudadanía sobre el actuar

de los órganos gubernamentales. Esta no estará fuera de crítica en su desarrollo legislativo y de aplicación (*ibidem*), pero si marca un rumbo normativo y de órganos que lo definen.

México ha hecho lo propio en la inclusión constitucional de las consultas y la emisión de leyes de participación ciudadana en los estados. Estas van tomando fuerza en su práctica. Durante 2019 en la capital de Chihuahua tuvo lugar el plebiscito de mayor afluencia porcentual de votantes u opinantes en el país, aún sin haber alcanzado el umbral de participación marcado por la ley. En este histórico proceso, el fenómeno a rescatar es que la autoridad municipal, sin tener obligación alguna, tomó la decisión de lo que la mayoría había opinado sobre la obra sometida a consulta (Holguín, 2019). Y por supuesto, este ejercicio nos habla de un poder de opinión prevaleciente por encima de las planeaciones municipales.

“Es necesario precisar que cuando hablamos de la inclusión, esta significa dar visibilidad y enfoque de los esfuerzos a aquellos grupos de personas históricamente invisibilizados y discriminados”.

“La participación directa de la ciudadanía (incluso no solo de ésta, sino de la población entera en algunos casos) hace ver a la democracia mucho más cercana”.



A esto le adherimos que México, como muchos otros países del mundo, ha venido caminando hacia la concreción de un estado constitucional y democrático de derecho bajo la figura de la representación política, la soberanía, los derechos humanos, la personalidad jurídica y la división de poderes¹ con sus respectivas y necesarias actualizaciones. Correcciones teóricas y prácticas que nos ha traído con mayor fervor el aún joven siglo XXI y que impactarán en esas características específicas del Estado. Siendo la participación ciudadana un tópico que da perspectiva y prospectiva en la manera que tomamos decisiones en lo público. La participación directa de la ciudadanía hace ver a la democracia mucho más cercana.

Hablando de democracia, tendríamos que definir a cuál nos referimos. Sin duda a una visión con nombre y apellidos: incluyente y participativa². Esto implica la consideración de todas y todos y que, en la realidad, podamos ejercer nuestros derechos político-electorales a través de un voto o de una opinión que pase de lo individual a la decisión colectiva. Es entonces, en este tipo de democracia, donde nacen estos mecanismos de participación ciudadana. Serán distintos dependiendo de la entidad federativa a la que nos refiramos, con diferentes umbrales de exigencia en la participación para hacerles obligatorios en su resultado.

Bajo esta narrativa, podríamos decir que, a mayor inclusión y participación, mayor democracia. Sin embargo, las normas jurídicas que establecen los mecanismos de participación ciudadana, no hacen magia. Solamente posibilitan abrir el espectro de derechos a un mayor número de personas y obligar a las instituciones encargadas de llevarlos a cabo a desplegar la difusión sobre estos, coadyuvando a su conocimiento, socialización e interiorización de su importancia, tal como debe ser en un proceso que implica la garantía de derechos humanos.

Es necesario precisar que cuando hablamos de la inclusión, esta significa dar visibilidad y enfoque de los esfuerzos a aquellos grupos de personas históricamente invisibilizados y discriminados. Dicho de otra forma, hacer incluyente la democracia significa extenderla a mujeres, jóvenes, personas adultas mayores, pueblos indígenas, comunidades equiparables, afrodescendientes, personas en hospitalización y sus familias, niñas, niños, adolescentes, personas con alguna discapacidad, comunidad de la diversidad sexual, migrantes, nacionales residentes en el extranjero, personas en reclusión. Los anteriores ejemplos son referencia de aquellos grupos que tienen en la historia reciente de nuestra nación pluricultural algún tipo de reivindicación política, ya sea a golpe de sentencia o porque se ha logrado mediante su redacción en la Ley. No sin una lucha contra el poder, quien no da concesiones gratuitas, sino que se le conquistan los derechos.

Ahora bien, en cuanto decimos que la democracia participativa es abrir a la opinión de la población ciertas atribuciones de la actividad gubernamental reservadas para nuestros representantes políticos y entendiendo población como la nota humana del Estado integrada por toda persona que se encuentre en el territorio nacional, sin menoscabo de lo anterior, podemos incluir a aquellas personas que tengan la cualidad de mexicanos residentes

en el extranjero como una interpretación extensiva para el ejercicio de derechos.

Si observamos el seguimiento descriptivo que hemos tenido nos lleva, en palabras sencillas, a la afirmación de que la democracia debe ser incluyente y participativa. Ya que sus apellidos son dependientes uno de otro, no se excluyen, sino que se complementan en todo momento. Así se pueden mejorar los procesos de decisión y, en su conjunto, a la propia democracia.

De esta forma, con base en ejemplos, encontramos en México uno de los mecanismos de participación: los Presupuestos Participativos en la Ley de Chihuahua. En ellos, cualquier persona que habite un municipio⁷ puede votar las propuestas. Aquellos presupuestos que mayor número de votos tengan, según el diseño de dicha propuesta, ayudará para definir los que la autoridad debe llevar a cabo en su administración.

Es necesario comentar que no ignoramos que el término de participación ciudadana se queda corto y que la participación va más allá de los requisitos de ciudadanía plasmados en el artículo 34 constitucional referente a la mayoría de edad y la nacionalidad mexicana. Otro antecedente claro que ha ido marcando pauta en la inclusión y en la mayor participación es el avance en las consultas indígenas, que poco tienen que ver con solventar la calidad ciudadana; o el voto de personas en reclusión que, mientras no se les prive de sus derechos político-electorales, es solo cuestión de instrumentación por parte de las autoridades electorales.



Podemos concluir que la participación ciudadana formalizada puede verdaderamente convertirse en un quinto poder y, con ello, la obligación de las autoridades para promoverla con información fidedigna, utilizando la fuerza y los recursos institucionales, los medios de comunicación masiva y, por supuesto, las redes de difusión en la era de la Internet. Esto nos da la oportunidad de participar en las decisiones que nos afectan desde nuestra colonia, comunidad, municipio, estado y país. Lo anterior implica una gran responsabilidad, pero es compartida entre el Estado y quienes somos parte de éste. Es una buena fórmula que puede contribuir, bajo buenos diseños normativos, a resarcir algunas de las deudas históricas de la exclusión cultural, económica, social y política que se han vivido en nuestra nación. 👤



REFERENCIAS

Ramonet, I. (2016). "Información, Comunicación y Globalización, el quinto poder". *Revista Latinoamericana de Comunicación Chasqui*. No. 088. Págs. 26-30. 2. Ecuador, L. p.
Holguín, A. (2019). *El Heraldo de Chihuahua*. Recuperado en página web, marzo de 2022.

¹Instituto Nacional Electoral. (s.f.). INE. Recuperado en página web, marzo de 2022.

²Ley de Participación Ciudadana (2018). Congreso del Estado de Chihuahua. Recuperado en página web, marzo de 2022.



Es importante destacar que más allá de que sea o no procedente dicha solicitud de plebiscito, se trata de un ejercicio ciudadano que tiene como objetivo hacer escuchar su voz mediante los instrumentos institucionales.

Christian Inocente Santiago Sánchez*

LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS

en el municipio de Guanajuato

RESUMEN

En el presente artículo doy un breve recuento de la definición del concepto de democracia, sus principales características, posteriormente abarcaré el concepto de participación ciudadana y los mecanismos de participación ciudadana que existen en el estado Guanajuato, además de la relevancia que tiene para todos sus ciudadanos. Serán eje central de este artículo dos ejemplos de participación ciudadana, ambos plebiscitos, que se llevaron a cabo en el municipio de Guanajuato. El primero realizado en 2010 y el otro, un proceso de solicitud de este mecanismo de participación ciudadana para impedir que se realice la construcción de un nuevo Museo de Momias (MUMO).

CARACTERÍSTICAS DE LA DEMOCRACIA

Para comprender mejor la palabra democracia debemos de entender su origen etimológico compuesto de los términos *δήμος* (démos), que significa 'pueblo' y *κράτος* (krátos) que significa 'poder' (Dahl, 2004: 11-55). Sin embargo, la tarea de definir la democracia va más allá de su significado filológico.

En un contexto moderno y contemporáneo, Robert Dahl, utiliza el concepto de poliarquías (Sartori, 1993) para referirse a regímenes democráticos. Así mismo, afirma que ningún régimen democrático puede llegar al ideal. Sin embargo, proporciona siete características que pueden alejarse o acercarse a este. Los cuales son:

*Estudiante de la Licenciatura en Ciencia Política, División de Derecho, Política y Gobierno de la Universidad de Guanajuato.

1. Funcionarios electos
2. Elecciones libres e imparciales
3. Sufragio inclusivo
4. Derecho para ocupar cargos públicos
5. Libertad de expresión
6. Variedad de fuentes de información
7. Autonomía asociativa (Mejía, 2019: 11)

Teniendo en cuenta las características de las que habla Dahl, podremos saber si nuestro país cumpliría con lo necesario para tener una democracia ideal.

Ahora bien, en el marco del estado moderno y para fines descriptivos de este artículo, usaré la definición que da Secretaría de Gobernación (SEGOB) en el *Diccionario de Términos Parlamentarios*:

[...]podemos llamar democracia a un método o conjunto de reglas de procedimiento para formar gobiernos y tomar decisiones políticas, en el cual el poder político es ejercido por y para el pueblo, más allá de las ideologías. De esta manera, un estado democrático tiene un cuerpo legislativo o ejecutivo compuesto por miembros elegidos directa o indirectamente por el pueblo (2022).

En términos de democracia formal, los ciudadanos tienen la capacidad de votar y elegir representantes sin importar su raza, religión o condiciones sociales y económicas, es decir, el sufragio es igualitario y el principio de mayoría no afecta los derechos de las minorías (SEGOB).

¿CUÁLES SON LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y PARA QUÉ SIRVEN?

De acuerdo con la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato en su artículo 3, refiere que son mecanismos de participación ciudadana: la iniciativa popular, el plebiscito, el referéndum y el referéndum constitucional (2022).

Ahora bien, el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) refiere que: “la participación ciudadana es un mecanismo social que funciona para el desarrollo local, además de promover una democracia participativa a través de la integración de la comunidad en los diversos quehaceres de su entorno” (2019).

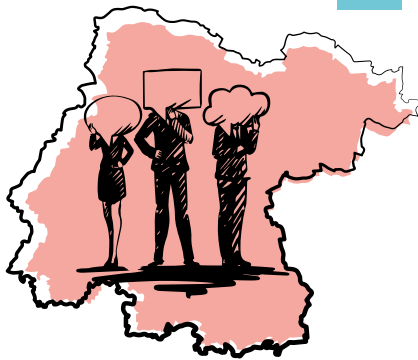
Respondiendo a la pregunta, ¿por qué importan estas figuras de participación ciudadana? Para



“La participación ciudadana es un mecanismo social que funciona para el desarrollo local, además de promover una democracia participativa a través de la integración de la comunidad en los diversos quehaceres de su entorno”.

Azucena Serrano, estos sistemas: “nos permiten vigilar y controlar la gestión de nuestros gobernantes; además, es la manera en que la ciudadanía se hace escuchar y puede tomar parte en los asuntos públicos” (Serrano, 2015: 96).

Para resaltar la relevancia de los mecanismos de participación ciudadana es importante contextualizar que México fue gobernado durante siete décadas por el Partido Revolucionario Institucional (PRI). De acuerdo con la autora Serrano (2015), no había condiciones para la participación ciudadana, ya que no existían los canales institucionales ni marcos legales para promoverla, además de que se carecía de respeto por las garantías individuales y canales



“[...] cuanto más se involucra a los ciudadanos en los procesos políticos y sociales del país, más democráticas son sus instituciones”.

de información imparcial. Estos motivos generaron desconfianza hacia las instituciones por lo que, en ese momento, la ciudadanía mostraba su descontento a través de manifestaciones o movilizaciones y huelgas, que muchas veces desembocan en acciones guerrilleras y violentas (*ibidem*).

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN GUANAJUATO

En la historia del Estado de Guanajuato se han experimentado dos procesos de participación ciudadana, ambos plebiscitos. En el primer caso de 2010, los guanajuatenses votaron en contra del permiso del uso de suelo que otorgó el ayuntamiento para que la empresa Azacan construyera un complejo residencial, comercial y turístico en el Cerro La Bufa. El encargado de llevar a cabo el plebiscito fue el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (IEEG), el cual instaló 114 casillas y contó solamente con la participación del 12 % de los inscritos en el padrón electoral y lista nominal de electores. El Programa de Resultados Electorales Preliminares computarizó 14 mil 941 votos, de los cuales 83.97 % fueron contra la urbanización de los cerros y 15.25 % en favor del proyecto (García, 2010).

En el segundo caso, en el año 2022, los ciudadanos se organizaron para la recolección de firmas que busca la solicitud de plebiscito en contra de la construcción del nuevo Museo de las Momias (MUMO). Tal obra afecta a la deuda pública del municipio (Vázquez, 2022). La contratación de deuda pública implica casi 70 millones de pesos que autorizó el ayuntamiento de la ciudad para la construcción del MUMO (*ibidem*) y ha desatado la molestia de la ciudadanía, ya que ésta no fue

consultada para tal decisión, motivo para pedir la solicitud del plebiscito. Cabe señalar que la ley pide al menos el 3 % del padrón electoral municipal.

El 10 de marzo, el IEEG recibió el expediente con las firmas para la realización de un plebiscito en contra de la construcción del nuevo MUMO.

La consejera presidenta, Brenda Canchola Elizarraraz

“[...]expresó que a partir de que se recibe este expediente, tendrán 48 horas en las que la Comisión de Participación Ciudadana del IEEG, dará cuenta de la solicitud. A partir de esta sesión, habrá 15 días naturales para declarar si el plebiscito es procedente o no. Esto de acuerdo con la Ley de Participación Ciudadana” (Bataller, 2022).

Es importante destacar que más allá de que sea o no procedente dicha solicitud de plebiscito, se trata de un ejercicio ciudadano que tiene como objetivo hacer escuchar su voz mediante los instrumentos institucionales, por lo que las 6 559 firmas recabadas son muestra de la colaboración ciudadana y de la inconformidad respecto al proyecto del nuevo Museo de las Momias por parte del ayuntamiento de la ciudad de Guanajuato.

CONCLUSIÓN

Durante el periodo en que nuestro país fue gobernado por un partido hegemónico, no había contexto propicio para que se llevara a cabo una adecuada participación ciudadana. Es decir, sin los mecanismos institucionales y sin marcos legales para regular la participación, solamente se podía hacer escuchar su voz de inconformidad a través de las protestas y manifestaciones (Serrano, 2015).

No obstante, los avances en materia democrática nos han permitido progresar como un Estado democrático, ya que se han establecido los canales a través de los cuales la voz de todos y todas puede ser escuchada.

Sin duda, los regímenes democráticos se fortalecen sobre la existencia de mecanismos y herramientas de participación ciudadana, es decir, cuanto más se involucra a los ciudadanos en los procesos políticos y sociales del país, más democráticas son sus instituciones. Sin participación ciudadana la democracia se debilita, es decir, pierde su representatividad y legitimidad. La participación también permite el ejercicio de la ciudadanía en diferentes espacios, por lo que es importante promoverla y vincularla a todos los procesos de construcción del bien común.¹ 🧑🏻‍🤝‍🧑🏻



REFERENCIAS

- Dahl, R. (2004). *La democracia*. POSData (10). Págs. 11-55.
- Sartori, G. (1993). *¿Qué es la democracia?* Tribunal Federal Electoral, Instituto Federal Electoral, Editorial Patria.
- Mejía, A. (2019). Democracia, ciudadanía y representación política. En: Mejía, Aidé. *Regulación de candidaturas independientes en México y América Latina*. Instituto Electoral del Estado de México, Centro de Formación y Documentación Electoral. Pág. 11.
- Democracia*. (2022). governacion.gob.mx.
- SEGOB. *Democracia*. Recuperado en glosario del sitio web.
- Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato* (2022). Guanajuato, México.
- Participación Ciudadana*, Instituto Electoral de la Ciudad de México (2019).
- Serrano, A. (2015). Op. Cit. Pág. 96.
- García, C. (2010). *Pobladores de Guanajuato rechazan en consulta proyecto de inmobiliaria*. La Jornada.
- Vázquez, L. 06 de febrero de 2022. *Opositores al Momu solicitan plebiscito por obra ante el IEEG*. Pressreader.
- Bataller, F. (2022). *Recibe IEEG firmas del plebiscito contra Nuevo Museo de las Momias*. Recuperado en Zona Franca.
- Serrano, Azucena (2015). *La participación ciudadana en México*.
- IECM. *Participación Ciudadana*. Recuperado el 7 de marzo de 2022.
- Serrano, A. (2015). *La participación ciudadana en México*. Pág.101.

¹ IECM. *Participación Ciudadana*. <https://www.iecm.mx/participacionciudadana/> Consultado el 7 de marzo de 2022.



El adecuar las atribuciones del órgano electoral para que sea más efectiva su labor como promotor de los mecanismos de participación ciudadana, la toma de decisiones para hacer adecuaciones por casos de fuerza mayor, poseer la facultad para proponer reformas en materia de participación ciudadana o ser un órgano consultivo del poder legislativo, como sucede en otras entidades federativas, aún son temas para analizar su viabilidad.

María del Mar Trejo Pérez*

¿NECESIDAD DE UNA NUEVA Ley de Participación Ciudadana en Yucatán?

INTRODUCCIÓN

El 22 de enero de 2007 se publicó en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán la Ley de Participación Ciudadana (LPC) que regula el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular en el Estado de Yucatán. Ésta ley solo ha sido reformada dos veces: el 28 de junio de 2014, para ajustar su terminología a la reforma electoral de dicho año y, el 28 de diciembre de 2016, para establecer los gastos de los procesos consultivos, una nueva reforma facultó al Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán (IEPAC).

Desde hace 15 años, en Yucatán se siguen utilizando los mismos procedimientos para solicitar un plebiscito o un referéndum, así como para presentar una iniciativa popular. Estos son los tres Mecanismos de Participación Ciudadana (MPC) que regulan dicho ordenamiento jurídico. Hay que preguntarse si la LPC ha contribuido, o no, al ejercicio del derecho de la ciudadanía para participar directamente en los asuntos públicos, si esos tres MPC que regulan la ley en la materia han propiciado que la ciudadanía yucateca incida en la gobernanza de su comunidad y si es necesario que se incorporen otros mecanismos de democracia directa.

*Maestra en Ciencias de la Educación por la Universidad Anáhuac Mayab. Diplomada en Derechos Humanos de los Pueblos, Comunidades Indígenas y Afromexicanas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y en Violencia Política contra las Mujeres por razón de Género por la Universidad Nacional Autónoma de México. Integrante de la Primera Generación del Curso Interamericano "Gobernanza Electoral con Perspectiva de Género", organizado por la Comisión Interamericana de Mujeres de la OEA.

Ha participado en más de doscientas ponencias, conferencias y talleres, así como Jornadas por la Inclusión y la Igualdad de los Derechos Político Electorales, encuentros por los Derechos Humanos, en los 32 Estados de la República Mexicana. Instructora en diplomados de Participación Política de las Mujeres, Educar para la Paz y Desarrollo Humano.

Ha realizado diversas colaboraciones en Libros como "Compromisos por la Igualdad Sustantiva", "Pandemia y nuevos Paradigmas de la Función Electoral", "La tutela de los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas en América Latina" y es editoralista en el Diario de Yucatán.

En este artículo se analizarán el procedimiento y los resultados de los tres MPC regulados por la LPC vigente, a fin de determinar si ésta ley debe ceder su lugar a una que coadyuve a fortalecer la democracia directa en Yucatán o debe continuar la actual regulación.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación ciudadana se presenta de dos maneras. La primera es durante el proceso electoral mediante la democracia representativa. En ella, la ciudadanía acude a las urnas a sufragar por la candidatura que considera la opción óptima para que gobierne a nombre y cuenta del pueblo, es decir, delega en otras personas ciudadanas la facultad de gobernar. En cambio, la segunda vertiente es cuando la ciudadanía directamente se involucra en los asuntos públicos mediante los MPC. Mariñez Navarro señala que la participación ciudadana exige de manera simultánea la aceptación previa de las reglas democráticas y la voluntad libre de la ciudadanía (2021: 21). Esto significa una labor por parte de la autoridad legislativa para crear normas que encaucen la voluntad de la ciudadanía o sus demandas sin llegar a extremos en donde imperen métodos violentos.

En este orden de ideas, Lissindi menciona que los MPC son herramientas políticas que pueden promover el involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos (2008: 46). En el mismo sentido se ha expresado Zovatto al afirmar que los MPC deben ser vistos como instrumentos para consolidar el sistema democrático, sin llegar a sustituir a la democracia representativa (2008: 291). Esto significa que los MPC son medios por los cuales la ciudadanía ejerce la democracia directa, pero ésta no debe ir en contra de la democracia representativa, debido a que esta última funciona eficazmente en sociedades complejas que dan voz a los grupos minoritarios. En cambio, en la democracia directa, la opinión siempre se polariza aceptando o rechazando una propuesta y quien resulta ganadora es la mayoría ciudadana.

Kornblith señala que un buen diseño y uso de los instrumentos de democracia directa puede generar una sana renovación de un orden socio-político, la capacitación a la ciudadanía para participar en los asuntos públicos y el ejercicio de los controles sobre las y los servidores públicos electos, por lo que es un complemento ideal para la misma (2008: 128). Es por ello que se requiere que las reglas para el uso de los MPC se encuentren claramente definidas en una norma jurídica.

RELEVANCIA DE UN MARCO JURÍDICO EN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La ley es una norma jurídica que regula las conductas de los seres humanos en una determinada sociedad. Busca el bien común y dotar de certeza a las actividades de las personas, es decir, tener la confianza de que cada uno cumplirá con lo que se compromete. Las leyes son las reglas del juego, se aplican en un momento y lugar dado.



“Hay un aspecto que no se encuentra regulado por la LPC y es la educación cívica. Este aspecto es fundamental para incentivar la participación ciudadana y el uso de los MPC, ya que permite una formación integral ciudadana y la creación de una cultura cívica”.

Pérez Vega (2021: 289) menciona que la poca claridad en la legislación ha generado interpretaciones múltiples que limitan la activación de los MPC. La LPC, en el primer párrafo del artículo 15, define al plebiscito como el “mecanismo, a través del cual, la ciudadanía ejerce su participación opinando sobre actos y acciones gubernamentales de los Poderes Ejecutivo y, Legislativo y de los Municipios; calificadas como trascendentales para la vida pública y el interés social” (sic). Con relación al referéndum, el artículo 47 de la LPC lo define como el mecanismo cuyo objeto es “recabar la opinión de los ciudadanos sobre el contenido total o parcial de las reformas de la Constitución [del Estado], así como de la creación, derogación o reformas a las leyes o decretos, que acuerde el Poder Legislativo. De los Ayuntamientos, cuando se trate de Bando de Policía y Gobierno, y los reglamentos municipales” (sic). Sobre la iniciativa popular, el artículo 58 de la LPC lo considera como un instrumento que permite a la ciudadanía presentar, ante el Congreso del Estado, proyectos de creación, reformas o adición a la Constitución del Estado, a las leyes, decretos, Bando de Policía y Buen Gobierno y reglamentos municipales.

Sobre los procedimientos para que la ciudadanía solicite la celebración de los MPC regulados por la LPC, se observó que dichos procedimientos inhiben la participación de la ciudadanía. La LPC establece un porcentaje mínimo de la Lista Nominal de Electores que varía según en número de habitantes del municipio: si en la demarcación hay 3 000 personas, el porcentaje es del 10 %; si hay más de 50 000 habitantes, el porcentaje es del 2 % (Trejo Pérez, 2021: 236). Esto trae como consecuencia que sea muy difícil que en los municipios de menor población puedan reunir la cantidad de firmas establecidas en la ley. Al respecto, Lozano Alamilla afirma que el porcentaje de firmas que legitima a los MPC se convierte en una barrera a causa de la magnitud que representa, ya que no considera factores físicos como es la dispersión de la población en un territorio determinado, el plazo que la ley otorga para recabar ese apoyo y el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) (2021: 100). Para este último

factor, se observó que la LPC no contempla el empleo de aplicaciones móviles para recabar el apoyo a una solicitud de algún MPC. Durante los años 2020 y 2021, la población se familiarizó con el uso de las tecnologías, por lo que ya no se concibe las actividades humanas sin ellas y esto no se puede seguir postergando.

Pérez Vega menciona que la definición de las responsabilidades por parte de los Institutos Electorales aún no queda muy clara (2021: 289-290). En el caso yucateco, en la LPC no se encuentran claramente definidas las atribuciones que tiene el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán (IEPAC). El adecuar las atribuciones del órgano electoral para que sea más efectiva su labor como promotor de los mecanismos de participación ciudadana, la toma de decisiones para hacer adecuaciones por casos de fuerza mayor, poseer la facultad para proponer reformas en materia de participación ciudadana o ser un órgano consultivo del poder legislativo, como sucede en otras entidades federativas, aún son temas para analizar su viabilidad.

Estos aspectos observados en la normatividad sobre participación ciudadana han traído como consecuencia que los MPC en Yucatán hayan sido escasamente utilizados. Desde el año 2007, se han presentado siete solicitudes para la celebración de un plebiscito, de las cuales tres se llevaron a cabo, en dos se desistió la autoridad responsable de ejecutar el acto trascendental y dos solicitudes no procedieron (Trejo Pérez, 2021: 242). Con relación al referéndum, no se ha solicitado el ejercicio de este MPC y solamente se han presentado tres iniciativas populares (251). En palabras de Zovatto, el definir el marco legal para los MPC tiene como propósito el mejoramiento de la aplicación de estos instrumentos de participación ciudadana. Con ello, se evitarían las diversas interpretaciones que surgen al tratar de aplicar la disposición legal en la práctica (2008: 292).

ASPECTOS POR CONSIDERAR EN EL USO DE LOS MPC

Hay un aspecto que no se encuentra regulado

por la LPC y es la educación cívica. Este aspecto es fundamental para incentivar la participación ciudadana y el uso de los MPC, ya que permite una formación integral ciudadana y la creación de una cultura cívica. Zovatto señala que la ampliación de los espacios de democracia directa debe ir acompañados por programas de fortalecimiento de educación cívica. (2008: 292)

Otro asunto es cuestionar la efectividad de los MPC regulados por la LPC: ¿Son suficientes los tres que existen en Yucatán?, ¿es necesario incorporar otros que coadyuven al empoderamiento de la ciudadanía en su participación de los asuntos públicos? En otros estados se aplican mecanismos como el presupuesto participativo, ratificación constitucional, consulta vecinal, comité de vecinos, proyecto social, asambleas ciudadanas, diálogo colaborativo, obra pública con participación ciudadana, entre otros. Incluso se maneja en otros países el sistema de participación ciudadana que es considerado como un conjunto de espacios de diálogo y concertación para la consulta, formulación, participación y deliberación en la toma de decisiones fundamentales que incidan en los derechos e intereses colectivos de una comunidad, a efectos de garantizar una gestión pública, efectiva, transparente y con corresponsabilidad.

CONCLUSIONES

La democracia directa permite a la ciudadanía abordar temas decisivos para su entorno. Es un complemento de la democracia representativa y permite una mejor gobernanza de los asuntos públicos. Para ello, es necesario un marco jurídico claro y definido, que no dé motivo alguno

de diversas interpretaciones y que permita la participación activa de la ciudadanía a través de MPC eficientes y eficaces.

En Yucatán, la LPC tiene más de quince años de existencia y no ha tenido reforma alguna sobre los procedimientos de los tres MPC que regula. Se observó que el plebiscito es el MPC que la ciudadanía más ha solicitado su celebración, con siete peticiones; seguido de la iniciativa popular, la cual se han presentado tres, y no se ha llevado a cabo un referéndum. Hay que mencionar que, si bien es cierto que se ha presentado al IEPAC siete solicitudes de plebiscito, solo se han celebrado tres consultas plebiscitarias. Asimismo, se detectó que la variable en el porcentaje de apoyo a una solicitud de celebración de alguno de los MPC se puede considerar como un factor que inhibe la celebración de las jornadas de consulta y la presentación de las iniciativas populares. De igual manera, la LPC no contempla una regulación para el uso de las TIC, no define claramente las atribuciones de la autoridad competente, carece de disposiciones sobre educación cívica y que solo circunscribe la participación ciudadana a tres instrumentos.

Se concluye que es necesaria una nueva LPC acorde a las necesidades reales de la ciudadanía yucateca, que permita una participación eficiente, efectiva y democrática, que faculte a las autoridades electorales para coadyuvar en estos espacios de democracia directa, permita el uso de tecnologías y propicie la formación de una cultura cívica. La participación de la ciudadanía no finaliza en la jornada electoral. Es una participación constante que debemos fomentar desde nuestras trincheras y desde nuestras atribuciones. 👤

“La participación de la ciudadanía no finaliza en la jornada electoral. Es una participación constante que debemos fomentar desde nuestras trincheras y desde nuestras atribuciones”.



REFERENCIAS

- Mariñez Navarro, F. (2021). Prólogo. En M. Pérez Vega (Coord.) *Mecanismos de participación ciudadana en México: problemas, avances y aprendizajes*. Monterrey: CEE Nuevo León. Pág. 21.
- Lissindi, A. (2008). *Democracia directa latinoamericana: riesgos y oportunidades*. En A. Lissindi, Y. Welp y D. Zovatto (Coords.) *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo. Pág. 46.
- Zovatto, D. (2008). "Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado 1978-2007". En A. Lissindi, Y. Welp y D. Zovatto (Coords.) *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo. Pág. 291.
- Kornblith, M. (2008). "Democracia directa y revocación de mandato en Venezuela". En A. Lissindi, Y. Welp y D. Zovatto (Coords.) *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo. Pág. 128.
- Pérez Vega, M. (2021). "El diseño y activación de los instrumentos de democracia directa en México: el intento fallido de plebiscito en Tlaquepaque, Jalisco, 2019-2020". En M. Pérez Vega (Coord.) *Mecanismos de participación ciudadana en México: problemas, avances y aprendizajes*. Monterrey: CEE Nuevo León. Pág. 289.
- Lozano Alamilla, S. (2021). "Las firmas, una agenda incompleta de la consulta popular mexicana". En M. Pérez Vega (Coord.) *Mecanismos de participación ciudadana en México: problemas, avances y aprendizajes*. Monterrey: CEE Nuevo León. Pág. 100.
- Pérez Vega, M. (2021). "El diseño y activación de los instrumentos de democracia directa en México: el intento fallido de plebiscito en Tlaquepaque, Jalisco, 2019-2020". En M. Pérez Vega (Coord.) *Mecanismos de participación ciudadana en México: problemas, avances y aprendizajes*. Monterrey: CEE Nuevo León. Págs. 289-290.
- Trejo Pérez, M.M. (2021). "Los mecanismos de participación ciudadana: experiencia en la regulación, organización y desarrollo en Yucatán". En M. Pérez Vega (Coord.) *Mecanismos de participación ciudadana en México: problemas, avances y aprendizajes*. Monterrey: CEE Nuevo León. Pág. 242.
- Zovatto, D. (2008). *Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado 1978-2007*. En A. Lissindi, Y. Welp y D. Zovatto (Coords.) *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo. Pág. 292.



Mecanismos de Democracia Directa



El entorno a la organización del primer ejercicio de revocación de mandato se caracteriza por la litigiosidad vivida para emitir la legislación secundaria, para definir los recursos solicitados y negados a la autoridad electoral y para ajustar las reglas del juego, sobre todo, en lo relativo a la obtención de firmas y observancia de los límites impuestos a la intervención de funcionarios públicos y de la coalición gobernante de partidos.

Marco Antonio Baños Martínez*

REVOCACIÓN DE MANDATO y propaganda gubernamental

INTRODUCCIÓN

Para diversos politólogos la democracia puede ser indirecta o directa. La primera se materializa a través de sofisticados mecanismos de representación que se diseñan conforme a los acuerdos políticos de cada país; la segunda, se expresa en procedimientos a cargo de ciudadanos con capacidad para votar, entre ellos, el plebiscito, referéndum, iniciativa ciudadana, consulta popular y revocación de mandato. Ambas modalidades son complementarias, necesarias entre sí, no son excluyentes, sino que coexisten en una sinergia que busca potencializar los derechos ciudadanos.

Una aproximación conceptual a la idea de revocación o revocatoria de mandato indica que se trata de un procedimiento que permite a los ciudadanos remover, anticipadamente a la conclusión de su periodo, a un funcionario público que fue electo por voto popular. Es una modalidad de rendición de cuentas que otorga a la ciudadanía la potestad para mantener control sobre el ejercicio de las responsabilidades de sus gobernantes y representantes; de tal forma que, si alguno defrauda su confianza o incumple promesas de campaña o programas de gobierno, pueda ser removido del cargo, a través de una consulta institucionalizada hecha a los votantes por vía de las urnas.

*Doctorado en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM, tesis en elaboración. Maestría en Políticas Públicas Comparadas y una Especialidad en Cultura de la Legalidad, ambas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco. Fue Consejero Electoral del Instituto Nacional Electoral del 3 de abril de 2014 al 4 de abril de 2020. Fue Consejero Presidente Provisional del IFE el mes de febrero de 2014. Miembro fundador del Instituto Federal Electoral, donde se desempeñó como Consejero Electoral de 2008 a 2014; así como Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral; Director del Secretariado; Director de Estadística y Documentación Electoral; y Subdirector de Coordinación Regional en la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral. Cuenta con publicaciones en revistas especializadas, ha dictado múltiples conferencias en foros académicos y ha impartido cursos y diplomados en diversas instituciones de educación superior. Ha participado en misiones de observación electoral en varios países de América.



La revocatoria de mandato también es un derecho complementario a la potestad de votar para integrar a los órganos de gobierno y de la representación política. En una democracia consolidada hay una relación estrecha entre elecciones y mecanismos de participación ciudadana, pues ambos dependen del voto libre. Sabemos que, desde finales del siglo XX, la revocatoria de mandato se regula y ejerce en diversos países de América, como Bolivia, Ecuador y Venezuela donde fueron sometidos a revocación personajes como Hugo Chávez, Nicolás Maduro y Evo Morales; y los Estados Unidos donde se registra el caso del Gobernador de California, Gavin Newsom. En ningún caso se produjo la remoción anticipada de los gobernantes.

En México, la revocación tiene precedentes legislativos desde 1923 en San Luis Potosí y en 1938 en Yucatán. Actualmente, la figura está incorporada en la mayoría de las constituciones de las entidades federativas. En el ámbito federal fue hasta el 20 de diciembre de 2019 cuando se publicó, en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el decreto de reformas y adiciones constitucionales en materia de consulta popular y revocación de mandato. Estos mecanismos se incluyeron en las fracciones VIII y IX del artículo 35 de nuestra Carta Magna, como derechos de la ciudadanía. Más adelante, el 14 de septiembre de 2021 se promulgó la Ley Federal de Revocación de Mandato, habida cuenta de que el Instituto Nacional Electoral (INE), por Acuerdo INE/CG1444/2021 del 27 de agosto de 2021¹ había emitido los Lineamientos para la Organización de la Revocación de Mandato. Mismos que fueron ajustados a la ley mediante Acuerdo INE/CG1566/2021 del 30 de septiembre de 2021².

La aprobación de la ley secundaria se dio en la Cámara de Diputados con 290 votos a favor de Morena y sus aliados, 195 en contra de la oposición y 15 abstenciones. Su promulgación significó un mensaje político positivo, dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ya había emitido sentencia ordenando que se aprobara dicha legislación³.

“Habrá que regresarle su carácter ciudadano y convertirla [revocación de mandato] en un verdadero instrumento de control sobre gestiones gubernamentales deficientes que, utilizado con racionalidad, permita remover de su encargo a malos gobernantes, pero en un marco de institucionalidad democrática y respeto a la ley sin que se ajusten las normas sobre la marcha y a conveniencia”.



EMISIÓN DE LA CONVOCATORIA

El 4 de febrero de 2022 el INE emitió la convocatoria luego de verificar el cumplimiento del requisito de firmas. Se estableció que la jornada de votación fuera el 10 de abril y que, por lo tanto, el periodo prohibido para difundir propaganda gubernamental sería comprendido del 4 de febrero al 10 de abril. Según datos consignados en el informe final, de los 11.1 millones de apoyos presentados por las diversas organizaciones sociales y ciudadanos que las recabaron, se determinó que, con el conjunto de las que fueron revisadas, se alcanzó el 3.75 % de personas inscritas en la lista nominal de electores, además de que en 25 entidades federativas se alcanzó el 3 % de sus listados nominales⁴.

La recabación de firmas se dio en un clima de tensión entre el INE, Morena y sus gobiernos, luego de las impugnaciones que llevaron a que el Tribunal determinara que la recolección de firmas podría hacerse indistintamente en papel o en la aplicación diseñada por la autoridad⁵. De esta etapa, queda pendiente determinar si se desahogarán o no, procedimientos sancionadores por las irregularidades detectadas, pues al concluir la verificación de poco más de la tercera parte del total y hacer un muestreo para comprobar su autenticidad, se encontró que el 25 % de los entrevistados corresponde a personas que negaron haber firmado.

Al final, tanto el presidente como su partido lograron el propósito de que el 10 de abril se instalasen 57 mil, 516 casillas para inaugurar un mecanismo de rendición de cuentas que aporta a las y los electores la posibilidad de evaluar el desempeño

del primer mandatario. Tratándose de un mecanismo cuyo carácter debe ser ciudadano y reviste la importancia histórica de ser la primera vez que se implementa en nuestro país.

REVOCATORIA Y PROPAGANDA GUBERNAMENTAL: REGULACIÓN

Su diseño en la constitución y en la ley retoma normas similares a las previstas para la organización de los procesos electorales, incluyendo las prohibiciones que el artículo 41 prevé para periodos de campañas en los procesos electorales. Esto significa que las y los servidores públicos tienen un estándar de restricción mayor para difundir logros de gobierno y, en general, cualquier tipo de propaganda gubernamental. Solo hay excepciones a esa regla relacionadas con servicios educativos, de salud y protección civil en casos de emergencia y sobre temas específicos que son aprobados previamente por el INE y validados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), como la difusión de campañas de recaudación de impuestos, sorteos de la lotería nacional o eventos especiales anuales.

Se trata de temas que, si bien no encuadran exactamente en las excepciones constitucionales, su difusión se permite por los beneficios que reditúan a la sociedad y que ahora son aplicables al ejercicio de revocatoria en la que, con ciertas condiciones, se difundirán algunos mensajes de propaganda gubernamental siempre y cuando no incluya slogans de gobiernos, no aluda a la revocación y no destaquen logros de gobierno (Fraga, 2005: 104).

De las bases constitucionales y del articulado de la Ley se desprende

que fueron establecidas, al menos cinco restricciones que deben observarse durante la revocatoria: la primera, se refiere a que no deben utilizarse recursos públicos durante la obtención de las firmas de apoyo; la segunda determina no usarlos para promover el ejercicio de revocación, dejando esta atribución reservada al INE. La restricción incluye a los congresos, a cualquier legislador o servidor público en los distintos niveles, que pudiera solicitar el voto o promover la revocación a título personal; la tercera, indica que no se pueden pagar *spots* o anuncios en redes sociales ni organizar conferencias de prensa o cualquier promoción desde el servicio público e instituciones del Estado que aludan a la revocación; la cuarta, establece impedimento para contratar propaganda en radio y televisión orientada a influir en la opinión ciudadana relacionada con la revocación. Esta regla es de aplicación general para personas físicas y morales. A manera de ejemplo, si una institución pública contrata propaganda para informar sobre servicios de salud, es válida su difusión incluso durante el periodo prohibido, pero si esa propaganda destaca logros en materia de salud o cuestiona al gobierno por no brindar resultados adecuados se interpreta que es un logro o una descalificación a logros de gobierno en tiempo prohibido. La quinta se refiere a que no se deben difundir resultados de encuestas durante los tres días previos y durante la jornada de votación, tal y como está previsto en el artículo 34 de la Ley Federal de Revocación de Mandato:

“Durante los tres días naturales anteriores a la jornada de revocación de mandato y hasta el cierre oficial de las casillas que se encuentren en las zonas de husos horarios más occidentales del territorio nacional, queda prohibida la publicación o difusión de encuestas, total o parcial, que tengan por objeto dar a conocer las preferencias de las y los ciudadanos o cualquier otro acto de difusión”.

No obstante, el artículo 35 de la propia Ley señala que la ciudadanía sí puede difundir y promover la revocación. La única restricción que tiene consiste en no contratar tiempo en radio y televisión. Es decir, las instituciones

públicas, funcionarios y partidos no pueden promover ni a favor ni en contra la revocación por ningún medio, solo el INE; mientras que la ciudadanía puede hacerlo por cualquier modalidad de comunicación salvo la contratación de mensajes en radio y televisión.

El INE será la instancia responsable de promover, en forma neutral, la participación ciudadana en los tiempos oficiales de radio y televisión, mientras que los partidos no podrán hacerlo conforme a determinaciones previas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)⁶. Siendo un ejercicio ciudadano, en la organización y difusión de la revocatoria deben acatarse los principios de neutralidad, imparcialidad y equidad en el uso de los recursos públicos.

Hasta aquí la exposición sucinta de las reglas constitucionales y legales que, de manera inesperada, incorporan un elemento adicional para la discusión con la aprobación del decreto de interpretación promulgado el jueves 17 de marzo por el congreso, amparado en la facultad que le concede el artículo 72.F de la Carta Magna. Virtud del cual interpreta el concepto de propaganda gubernamental y determina que las expresiones de los servidores públicos no constituyen difusión de propaganda gubernamental, contrariando las reglas descritas y diversos criterios establecidos por autoridades administrativas y jurisdiccionales⁷.

El efecto que persigue el decreto consiste en que el primer mandatario y todos los demás servidores públicos podrán hablar con libertad promocionando la revocatoria y logros de gobierno, lo cual debe leerse como una reacción a las diversas medidas cautelares emitidas por el INE, algunas ratificadas ya por el Tribunal⁸.

Es claro que estamos ante un modelo cerrado que impone una ley mordaza que debe ser revisado. Mi opinión es que se debió esperar la conclusión de la revocatoria y, en su caso, impulsar ajustes a la ley, debido a que la forma en la que se hizo rompe acuerdos políticos que han permitido ajustar las reglas

del juego en los últimos treinta y dos años y vulnera disposiciones constitucionales vigentes. Veremos qué decisiones toman las autoridades electorales frente a la entrada en vigor del decreto interpretativo y la avalancha de quejas que sobrevendrá. Lo cierto es no se pueden soslayar quince años de criterios de interpretación judicial.

REFLEXIONES SOBRE EL PRIMER EJERCICIO DE REVOCATORIA EN MÉXICO

El entorno a la organización del primer ejercicio de revocación de mandato se caracteriza por la litigiosidad vivida para emitir la legislación secundaria, para definir los recursos solicitados y negados a la autoridad electoral y para ajustar las reglas del juego, sobre todo, en lo relativo a la obtención de firmas y observancia de los límites impuestos a la intervención de funcionarios públicos y de la coalición gobernante de partidos. Hay decisiones jurisdiccionales que, ante la falta de recursos, impulsaron al INE a ajustar sus partidas presupuestales y decidir el modelo operativo y las dimensiones del ejercicio, procurando dejar a salvo los derechos políticos de los ciudadanos, pero sin poder dimensionar las consecuencias que ello tendrá sobre la institución electoral y sus programas estratégicos⁹.

Pero para el presidente no hay vuelta. La revocatoria de mandato, como ejercicio de democracia participativa directa y como fórmula de medición oficial de su popularidad, debe realizarse pues resulta indispensable en su estrategia de conducción política del país. En su discurso del primero de diciembre fue enfático al señalar: que el ejercicio de la revocatoria servirá para saber qué tanto apoyo de la ciudadanía tiene su política de transformación. Para él es prioritario estar de nuevo en la boleta, más allá de que algunas encuestas, como la de Buendía & Márquez, al cuestionar a la gente con el texto de la pregunta que aparecerá en la boleta, informan que el respaldo popular para que concluya su mandato es del 76 % (El Universal, 21 de noviembre).

En la reapertura multitudinaria del “zócalo democrático”, Morena mostró capacidad de movilización a la vieja usanza de partidos que lo hicieron antes, con la salvedad de que ahora solo hubo gritos y consignas de apoyo, ningún rechazo a los extraños datos sobre diversos resultados de la gestión gubernamental, a los ‘datos’ del propio presidente que contrastan con los de otras fuentes oficiales. La conclusión es que ya es un entendido social, la mayoría de la población no confía en datos de las instituciones ni en reflexiones de analistas especializados, pero si cree casi a ciegas en lo que dice el primer mandatario.

El zócalo fue escenario ideal para que el presidente abandonara su tono pausado y arengara con pasión al pueblo de México sosteniendo que la revocatoria debe fijar el procedimiento para hacer realidad el principio de que el pueblo pone y el pueblo quita y para fijar un precedente de cómo ratificar o remover a un gobernante cuando no gobierna con apego al mandato del pueblo, por lo cual, llamó a participar a sus militantes y a ciudadanos sin partido.

Lo cierto es que, para Andrés Manuel López Obrador, presidente de México, es de suma importancia tener la medición de su popularidad. Tiene por delante dos años y medio de gobierno, dado que su mandato finalizará el 30 de septiembre de 2024, y por lo que se ve, le falta concretar diversas iniciativas que necesitan del respaldo ciudadano. Ahí están como muestra la reforma político-electoral que podría modificar componentes y características esenciales del sistema nacional de elecciones y las reformas eléctricas y de la guardia nacional.

La movilización política del gobierno, su partido y asociaciones aliadas es evidente y desproporcionada. No se promueve la revocación anticipada del mandato por pérdida de confianza, como corresponde a la naturaleza de este mecanismo, se promueve con intensidad la ratificación, por lo cual es previsible que una amplia mayoría de quienes acuden a las urnas se pronunciarán a favor de que continúe. Se ve complicado lograr

que el 40 % del electorado vaya a las casillas para volver vinculante el resultado, pero ello no importará, tal y como ocurrió con la consulta popular del 1 de agosto de 2021, donde solo votó el 10 % de electores, el presidente y su amplio grupo de seguidores colocarán los resultados como un triunfo más de la cuarta transformación.

Los resultados de la revocatoria serán el corazón de su discurso en la parte del mandato que le falta. No se trata de un ejercicio ciudadano sino de una iniciativa presidencial apoyada por Morena que busca mantener aceitados los mecanismos de comunicación rumbo a la renovación inminente de seis gubernaturas este año, la del Estado de México en 2023 y, sobre todo, la sucesión presidencial en 2024.

La implementación a la mexicana de la revocatoria permitirá derivar múltiples lecciones para ejercicios futuros. Habrá que regresarle su carácter ciudadano y convertirla en un verdadero instrumento de control sobre gestiones gubernamentales deficientes que, utilizado con racionalidad, permita remover de su encargo a malos gobernantes, pero en un marco de institucionalidad democrática y respeto a la ley sin



que se ajusten las normas sobre la marcha y a conveniencia. Igual será un catalizador para retomar las deliberaciones sobre la posible reforma electoral, en la que, obligados a ser justos con la historia, debe reconocerse la centralidad que el INE tiene en la vida democrática del país y sus esfuerzos para cumplir sus responsabilidades dentro de la institucionalidad que hemos construido, así como los peligros que se ciernen sobre él en el marco de la posible actualización de las reglas de juego político.👤



REFERENCIAS

Fraga G. (2005). *Derecho Administrativo*. Porrúa. Pág. 104.

¹ Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el cual se aprueban los Lineamientos para la Organización de la Revocación de Mandato. Instituto Nacional Electoral. (2021) Recuperado de sitio web el 18 de marzo de 2022.

² Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se modifican los Lineamientos para la Organización de la Revocación de Mandato y sus anexos, con motivo de la expedición de la Ley Federal de Revocación de Mandato. Instituto Nacional Electoral. (2021). Recuperado de sitio web el 18 de marzo de 2022 .

³ SUP-JDC-1127/2021 Y SUP-JE-219/2021, ACUMULADOS. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2021). Recuperado de sitio web el 18 de marzo de 2022.

⁴ Informe final detallado y desagregado respecto del proceso de verificación del porcentaje de firmas de apoyo de la ciudadanía requeridas para la Revocación de Mandato y su identificación en la Lista Nominal de Electores. Instituto Nacional Electoral (2022). Recuperado de sitio web el 18 de marzo de 2022.

⁵ SUP-RAP-415/2021, SUP-JDC-1328/2021 Y SUP-JDC-1336/2021 ACUMULADOS. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2021). Recuperado de sitio web el 18 de marzo de 2022

⁶ Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, LXII Legislatura del Estado de Guanajuato, Periódico Oficial del Estado de Guanajuato número 203 segunda parte, Guanajuato, México, 22 de julio 2020.

⁷ Decreto por el que se interpreta el alcance del concepto de propaganda gubernamental, principio de imparcialidad y aplicación de sanciones contenidas en los artículos 449, numeral 1, incisos b), c), d) y e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 33, párrafos quinto, sexto y séptimo y 61 de la Ley Federal de Revocación de Mandato. Congreso de la Unión (2022). Recuperado de sitio web el 18 de marzo de 2022.

⁸Al respecto pueden consultarse las sesiones de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral siguientes:

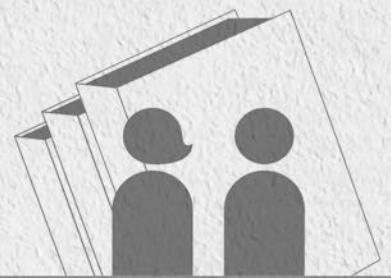
I. Novena Sesión Extraordinaria Urgente, celebrada el 16 de febrero de 2022, en la que se aprobó el "ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, EN CONTRA DE LA JEFA DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO Y DE DIECISIETE TITULARES DEL PODER EJECUTIVO DE IGUAL NÚMERO DE ENTIDADES FEDERATIVAS DE LA REPÚBLICA, POR LA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL EN PERIODO PROHIBIDO, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PAN/CG/36/2022 Y ACUMULADO." Acuerdo confirmado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mediante sentencia SUP-REP-33/2022 y Acumulados, y SUP-REP-43/2022 y Acumulados.

II. Décima Sesión Extraordinaria Urgente, celebrada el 18 febrero de 2022, en la que se aprobó el "ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES, FORMULADA POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, EN CONTRA DE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, TITULAR DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL, POR LA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL EN PERIODO PROHIBIDO, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PAN/CG/38/2022". Este Acuerdo fue confirmado por la Sala Superior del Poder Judicial de la Federación mediante sentencia identificada con la clave SUP-REP-37/2022.

III. Décima Segunda Sesión Extraordinaria Urgente, celebrada el 24 de febrero de 2022, en la que se aprobó el "ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, EN CONTRA DE CLAUDIA SHEINBAUM PARDO, JEFA DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, POR LA DIFUSIÓN EN LA RED SOCIAL TWITTER DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL EN PERIODO PROHIBIDO, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PRD/CG/60/2022". Este Acuerdo fue confirmado por la Sala Superior del Poder Judicial de la Federación mediante sentencia identificada con la clave SUP-REP-51/2022.

IV. Décimo Sexta Sesión Extraordinaria Urgente, celebrada el 11 de marzo de 2022, en la que se aprobó el "ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS ACCIÓN NACIONAL, DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, Y DIVERSOS CIUDADANOS, EN CONTRA DEL PARTIDO POLÍTICO MORENA, LA ASOCIACIÓN CIVIL QUE SIGA LA DEMOCRACIA, A.C. Y QUIEN RESULTE RESPONSABLE, POR LA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA ILEGAL CON LA IMAGEN DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y LEYENDAS QUE PRETENDEN INFLUIR EN LA CIUDADANÍA PARA FAVORECERLO DURANTE EL EJERCICIO DE REVOCACIÓN DE MANDATO A CELEBRARSE EL DIEZ DE ABRIL DEL AÑO EN CURSO, DENTRO DE LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES SANCIONADORES UT/SCG/PE/JPGD/JL/TAM/39/2022 Y ACUMULADOS".

V. Décimo Octava Sesión Extraordinaria Urgente, celebrada el 15 de marzo de 2022, en la que se aprobó el "ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO MOVIMIENTO CIUDADANO, EN CONTRA DE LA GOBERNADORA DEL ESTADO DE CAMPECHE Y DEL PARTIDO POLÍTICO MORENA, POR LA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL EN PERIODO PROHIBIDO, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/MC/JL/CAMP/107/2022, ACUMULADO AL UT/SCG/PE/PAN/CG/36/2022".



¿Ya conoces nuestras publicaciones?



Te invitamos a
descargarlas
aquí:





La experiencia latinoamericana nos ha enseñado que los discursos polarizadores no abonan en la construcción democrática, aunque en muchas ocasiones se sirven de ésta para insertarse en el sentido común de la comunidad política.

Luis Esteban Pérez Meza*

ANÁLISIS COMPARATIVO SOBRE LOS MECANISMOS DE LA DEMOCRACIA DIRECTA en México, Argentina y Brasil

El escenario político electoral de nuestro tiempo es complejo. Está caracterizado principalmente por: una creciente fuerza de divergencia en la oceánica brecha de desigualdad; un incremento, no menor, en los índices de pobreza y pobreza extrema; un acelerado proceso de crisis en la credibilidad en las instituciones centrales de los procesos democráticos (partidos y parlamentos) y una potencial desinformación introducida por las redes sociales, las cuales han terminado por generar sociedades crecientemente polarizadas (Córdova, 2021).

En términos generales, lo anterior ha ocasionado un enorme descontento social con la democracia, pero de forma concreta, con la falta de resultados ante la solución de los grandes problemas públicos. Es de reconocer, lastimosamente,

*Licenciado en Administración Pública y Ciencias Políticas por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Miembro del Sistema Profesional Electoral Nacional del Sistema OPLE. Subcoordinador de Educación Cívica, Organización Electoral y Participación Ciudadana en la Junta Ejecutiva Regional de Acámbaro, del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato. Durante los últimos cuatro años se ha desempeñado en el sector público como Supervisor Electoral, en dos procesos electorales consecutivos en la Junta Distrital Ejecutiva 14 del Instituto Nacional Electoral en Puebla y, como Secretario Particular en la Dirección General del Instituto de la Juventud del Municipio de Puebla. Ha realizado estudios sobre procesos electorales, participación ciudadana, educación cívica y diseño e implementación de políticas públicas.

que la democracia representativa no goza de su mejor momento. Sin embargo, aquello no debe implicar la renuncia a los grandes avances en materia electoral que hoy se encuentran consagrados en nuestra Constitución Política. Más aun, se requiere hacer énfasis en el estudio de mecanismos e instituciones de participación política que permitan salvar a nuestra democracia de añejas tentaciones autoritarias.

Para el desarrollo del presente trabajo se utilizó el método comparativo. Se eligió a Brasil y a Argentina, ya que guardan junto con México, las siguientes similitudes en materia electoral:

- 1) Sus procesos electorales se rigen bajo una legislación federal.
- 2) Se identifica la independencia de sus órganos electorales.
- 3) Han tenido elecciones democráticas libres, auténticas y periódicas en los últimos veinte años.

Las similitudes observadas permiten realizar un análisis comparativo a partir de la revisión bibliográfica sobre mecanismos de democracia directa y el reconocimiento de estos mecanismos en los textos constitucionales de cada país.

HACIA UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

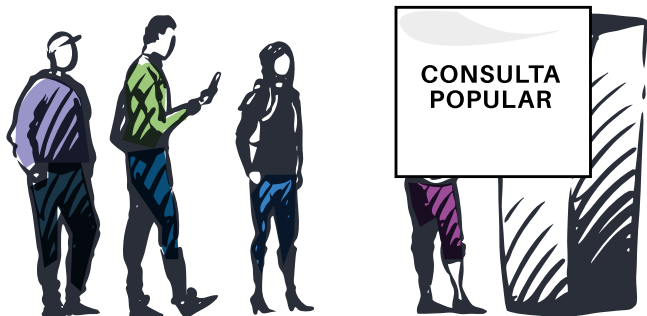
En un sentido aproximado al de Cardiel Soto (2019: 31-54), por democracia representativa se entiende al conjunto de instituciones normativas orientadas a establecer mecanismos para la selección de representantes y gobernantes en las instancias del poder político. En una sociedad formalmente democrática se adoptan, al menos, los siguientes principios:

- 1) El poder político no puede estar concentrado en una sola persona o en un solo órgano de dirección política y/o administrativa.
- 2) El ejercicio del poder político se asigna por un tiempo determinado.
- 3) La elección de aquellos representantes legítimos para el ejercicio del poder político se da mediante sufragio universal.
- 4) Los procesos electorales son periódicos.
- 5) Se garantizan los derechos político-electorales de la ciudadanía.

Por otro lado, los estudios sobre instituciones de democracia directa son diversos y es importante

“La democracia representativa tiene como propósito establecer las instituciones y procedimientos normativos a través de los cuales se deberán traducir los votos en instancias de gobierno”.





apuntar que cada uno tiene características propias de su tiempo. Sin embargo, para el propósito del presente trabajo se entiende por mecanismos de democracia directa a “las diversas formas de participación política que se realizan a través del ejercicio del voto directo y universal. Su objetivo es involucrar al conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones sobre cuestiones públicas (actos o normas) y no el de elegir a los miembros de los poderes legislativo o ejecutivo” (Zovatto, 2007: 134-161).

De acuerdo con Zovatto (Op. cit), los mecanismos de democracia directa se pueden agrupar en tres grandes rubros: iniciativa legislativa popular; consulta popular y revocación de mandato.

A su vez, de cada mecanismo de democracia directa se extraen algunas características generales, las cuales se han tomado en un sentido aproximado al de César Astudillo (2021), a saber:

1) Obligatoriedad: por su trascendencia adquiere carácter de cumplimiento forzoso para todos los miembros del territorio.

2) Potestativa: las y los ciudadanos tienen la facultad jurídica para convocarla.

3) Voto obligatorio: todas y todos los facultados por la ley deben participar de forma insoslayable, aunque no se establezca ninguna sanción para quienes no participen.

4) Vinculante: dependiendo del porcentaje de participación en los resultados puede adquirir el carácter de cumplimiento obligatorio.

5) Exclusiones: ciertos asuntos, por tratarse de interés nacional, no puedan ser discutidos y/o consultados.

Para el caso de la revocación de mandato se agregan dos características más:

1) Cargos: se establece cuáles son los cargos que pueden estar sujetos a la revocación de mandato

2) Periodo: el tiempo establecido en la ley a partir del cual se puede activar este mecanismo de participación (Astudillo, op. cit).

En resumen, la democracia representativa tiene como propósito establecer las instituciones y procedimientos normativos a través de los cuales se deberán traducir los votos en instancias de gobierno. Por otro lado, los mecanismos de democracia directa son instituciones reconocidas formalmente para que la ciudadanía sea convocada a decidir sobre determinadas acciones de gobierno, políticas públicas o, en algunos casos, sobre asuntos legislativos. Es importante mencionar que ambas formas de expresión democrática no son contrapuestas, por el contrario, se advierte una mutua relación que tiene como propósito dotar de sentido, dirección y legitimidad a la actuación del Estado. Esta mutua relación se advierte en dos sentidos: en la transferencia del ejercicio legítimo del poder mediante instituciones y procedimientos legalmente establecidos (democracia representativa) y en la interacción permanente entre los poderes del Estado y la ciudadanía (mecanismos de democracia directa).

EL CASO MEXICANO, ARGENTINO Y BRASILEÑO

Derivado de lo anteriormente expuesto, se presenta a continuación un análisis comparativo (Tabla 1) sobre los mecanismos de democracia directa consagrados tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en la Constitución Nacional Argentina (CNA) y en la Constitución Política de la República Federativa de Brasil (CPRFB), así como en sus respectivas leyes reglamentarias.

Como se puede apreciar en la tabla anterior, en el marco constitucional de Argentina y Brasil se reconocen dos de los tres mecanismos de democracia directa previamente descritos: iniciativa legislativa y consulta popular. Por otro lado, en México ya se establecen tres mecanismos: los dos anteriores más la revocación de mandato. Es importante señalar que el rasgo más distintivo en México, con respecto a los casos argentino y brasileño, se centra en el carácter potestativo de los mecanismos de democracia directa. Es decir, la ciudadanía mexicana tiene la facultad jurídica para iniciar leyes, para convocar a una consulta popular o para solicitar la revocación del mandato del titular del poder ejecutivo federal por pérdida de confianza. Claro está que dicha facultad jurídica se enmarca en un conjunto de requisitos y procedimientos establecidos en las leyes electorales. El caso contrario se observa en Argentina y Brasil, pues los dos mecanismos de democracia directa que se consagran en su texto constitucional solo pueden ser convocados por su Congreso Legislativo. Esto limita el carácter ciudadano de los instrumentos de participación, toda vez que su convocatoria está sujeta a la voluntad y los acuerdos políticos que se construyen en la sede del Poder Legislativo.

TABLA 1. MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA POR PAÍS Y DE ACUERDO CON SUS CARACTERÍSTICAS

| MECANISMO DEMOCRACIA DIRECTA | CARACTERÍSTICAS | MÉXICO | ARGENTINA | BRASIL |
|---------------------------------------|-------------------------|---|--|---|
| INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR | OBLIGATORIEDAD | No, el artículo 71 de la CPEUM solo establece como requisito la participación del 13 % del Listado Nominal. | Sí, con fundamento en el artículo 39 de la CNA. | Sí, con fundamento en el artículo 14 de la CPRFB. |
| | POTESTATIVA | Sí, con fundamento en el artículo 71 de la CPEUM. | No es obligatorio. Solo se establece que debe ser respaldada por el 1,5 % del padrón electoral. | Sí, con fundamento en el artículo 13 de la Ley N° 9,709 de 18 de noviembre 1998. |
| | VOTO OBLIGATORIO | No es obligatorio. Solo se establece que debe ser respaldada por el 13% del Listado Nominal. | No, el artículo 10 de la Ley 24 747, reglamentaria del artículo 39 de la Constitución Nacional establece que, una vez admitido el proyecto de ley, se debe seguir el trámite para la formación y sanción de leyes. | Sí, con fundamento en el artículo 14 de la CPRFB. |
| | VINCULANTE | No, el artículo 71 de la CPEUM solo establece como requisito la participación del 13 % del Listado Nominal. | Sí, con fundamento en el artículo 3 de la Ley 24 747, reglamentaria del artículo 39 de la Constitución Nacional. | No, con fundamento en el artículo 14 de la Ley N° 9,709 de 18 de noviembre de 1998. |
| | EXCLUSIONES | No, el artículo 71 de la CPEUM sólo establece como requisito la participación del 13 % del Listado Nominal. | - | No se establecen exclusiones en la Constitución Política y tampoco en las leyes reglamentarias. |

TABLA 1. MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA POR PAÍS Y DE ACUERDO CON SUS CARACTERÍSTICAS

| MECANISMO DEMOCRACIA DIRECTA | CARACTERÍSTICAS | MÉXICO | ARGENTINA | BRASIL |
|------------------------------|------------------|--|---|--|
| CONSULTA POPULAR | OBLIGATORIEDAD | Si, por tratarse de un asunto de trascendencia nacional con fundamento en el artículo 36, fracción III de la CPEUM. | - | Si, con fundamento en el artículo 14 de la CPRFB. |
| | POTESTATIVA | Si, con fundamento en el artículo 35, fracción VIII, numeral 1° de la CPEUM. | No, ya que solo puede ser convocada por el Congreso con fundamento en el artículo 40 de la CNA. | No, ya que solo puede ser convocada por el Congreso Nacional, con fundamento en el artículo 49 de la CPRFB. |
| | VOTO OBLIGATORIO | Si, con fundamento en el artículo 36, fracción III, de la CPEUM. | Si, con fundamento en el artículo 40 de la CNA. | Si, con fundamento en el artículo 14 de la CPRFB. |
| | VINCULANTE | Si, con fundamento en el artículo 35, fracción VIII, numeral 2° de la CPEUM. | Si, con fundamento en el artículo 40 de la CNA. | No se establece el carácter vinculador ni exclusiones en la Constitución Política y tampoco en las leyes reglamentarias. |
| | EXCLUSIONES | Si, con fundamento en el artículo 35, fracción VIII, numeral 3° de la CPEUM. | No se establecen exclusiones, con fundamento en el artículo 40 de la CNA. | |
| REVOCACIÓN DE MANDATO | OBLIGATORIEDAD | Si, por tratarse de un asunto de trascendencia nacional, con fundamento en el artículo 36, fracción III de la CPEUM. | La Constitución Política de la Nación Argentina no prevé este mecanismo de democracia directa. | La Constitución Política de la República Federativa de Brasil no prevé este mecanismo de democracia directa. |
| | POTESTATIVA | Si, con fundamento en el artículo 35, fracción IX, numeral 1° de la CPEUM. | | |
| | VOTO OBLIGATORIO | Si, con fundamento en el artículo 36, fracción III de la CPEUM. | | |
| | VINCULANTE | Si, con fundamento en el artículo 58, párrafo primero de la Ley Federal de Correduría Pública (LFCP). | | |
| | CARGOS | Solo para el titular del Poder Ejecutivo Federal, con fundamento en el artículo 2, párrafo segundo de la LFCP. | | |
| | PERIODO | Después de la mitad del primer periodo, con fundamento en el artículo 9 de la LFCP. | | |

Fuente: elaboración propia con información obtenida en el marco jurídico de cada país.

Por otro lado, el carácter obligatorio, descrito en la revocación de mandato y en la consulta popular para el caso mexicano, no implica un mecanismo de sanción o amonestación en caso de inobservancia. La ley establece el carácter de obligatoriedad por tratarse de temas de trascendencia nacional, no obstante, la participación ciudadana está sujeta a la responsabilidad cívica de los ciudadanos que cumplen con los requisitos legales para participar. El caso contrario se observa en Brasil, pues la resistencia a participar en los procesos electorales acarrea sanciones que van desde una multa hasta la restricción temporal de derechos civiles.

CONCLUSIÓN

A manera de conclusión se reconocen los avances significativos en materia electoral que se han conseguido en México (en comparación con dos de los principales países del Cono Sur de América). El objetivo principal de implementar estos mecanismos de democracia directa, como instrumentos complementarios de la democracia representativa, consiste en profundizar en prácticas democráticas que permitan la participación y deliberación ciudadana en los asuntos públicos.

Es importante resaltar que la participación ciudadana en los asuntos de trascendencia nacional implica un ejercicio de reflexión crítica que permita el reconocimiento de matices y de pluralidad de la sociedad en la que vivimos. La experiencia latinoamericana nos ha enseñado que los discursos polarizadores no abonan en la construcción democrática, aunque en muchas ocasiones se sirven de ésta para insertarse en el sentido común de la comunidad política. Considero que la respuesta a los problemas públicos, o la consulta sobre ciertos temas de trascendencia nacional, no debería reducirse a un ejercicio de segmentación social (los que están a favor y los que están en contra), pues aquella situación vacía de contenido y sentido es el principal objetivo de los mecanismos de democracia directa. De ahí la importancia de construir espacios de deliberación y participación en los cuales se reconozcan los

claroscuros de las opiniones, con el propósito de construir respuestas colectivas a partir del reconocimiento de las diferencias y similitudes que compartimos con el resto de la comunidad política.

Sin embargo, las experiencias sobre mecanismos de democracia directa en México son recientes y su éxito dependerá del alcance e involucramiento de la ciudadanía, del actuar de los institutos políticos y de la evaluación sobre el desempeño de los órganos electorales. En éste sentido, la tarea fundamental de la autoridad administrativa electoral es enorme, pues debe consistir en implementar acciones de discusión y difusión de valores democráticos con el propósito de fortalecer nuestra cultura política democrática.

Es importante reconocer que los procedimientos administrativos en materia electoral son necesarios para concretar la formalización de los proyectos políticos que surgen en la comunidad política. Negar la condición procedimental de la democracia sería un absurdo. No obstante, es de reconocer que los derechos políticos-electorales de la ciudadanía no se pueden agotar al término de cada proceso electoral ni se pueden suscribir, exclusivamente, dentro del inicio y término de cada uno.

Ampliar el canon democrático implica reinventar las instituciones democráticas, entender que el ejercicio del poder político debe ser un acto obediencial y nunca autorreferente. Hace poco más de veinte años le preguntaron a Amartya Sen cuál había sido el logro más importante del siglo XX, él respondió sin dudar: la democracia. Si ésta continuará formando parte de ese grande utópico colectivo dependerá de la voluntad y la participación de todas y todos. 👤

ABREVIATURAS

- CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- LFRM: Ley Federal de Revocación de mandato.
- CNA: Constitución de la Nación de Argentina.

- CPRFB: Constitución Política de la República Federativa de Brasil.
- CPRCH: Constitución Política de la República de Chile.
- CRBV: Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.
- LOPE: Ley Orgánica de Procesos Electorales de Venezuela.



REFERENCIAS

Córdova Vianello, L. (2021). *Organizar elecciones en época de pandemia: retos y aprendizajes*. [Resumen de la presentación del conversatorio inaugural]. Diplomado en elecciones, representación política y gobernanza electoral. Reglas, actores, procesos e innovación democrática. 5ta Edición.

Cardiel Soto, R. H. (2019). "Principios de democracia directa en una sociedad democrática", en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México. UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, No. 15-16. Págs. 31-54.

Zovatto, D. (2007). *Las instituciones de la democracia directa*, en Dieter Nohlen, Leonardo Valdez, Daniel Zovatto, (comps.), *Tratado de derecho electoral latinoamericano. Un enfoque comparativo*. FCE, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, INE, IDEA Internacional, 2007. Págs. 134-161.

Astudillo Robles, C. (2021). *Modalidades de candidaturas no partidistas y mecanismos de democracia participativa*. [Resumen de la presentación de la séptima sesión]. Diplomado en elecciones, representación política y gobernanza electoral. Reglas, actores, procesos e innovación democrática. 5ta Edición.

Constitución de la Nación de Argentina [CNA]. Art. 39 y 40. 22 de agosto 1994 (Argentina).

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela [CRBV]. Art. 70 y 71. 30 de diciembre 1999 (Venezuela).

Constitución Política de la República de Chile [CPRCH]. Octubre 2020 (Chile).

Constitución Política de la República Federativa de Brasil [CPRFB]. Art. 14. 1988 (Brasil).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. Art. 35, 36 y 71. 28 de mayo 2021. (México).

Ley 24.747. Reglamentaria del artículo 39 de la Constitución Nacional. Art. 3 y 10. 27 de noviembre 1996. (Argentina).

Ley Federal de Revocación de Mandato [LFRM]. Art. 2, 9 y 58. 13 de septiembre 2021 (México).

Ley N° 9.709. Art. 13 y 14. 18 de noviembre de 1998 (Brasil).

Ley Orgánica de Proceso Electorales [LOPE]. Art. 126. 31 de julio 2009 (Venezuela).

Guía

para la atención de la **violencia política** contra las **mujeres**
en razón de género



“Las mujeres tienen derecho al acceso igualitario a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos; lo que obliga a los Estados a tomar las medidas necesarias para permitir a las mujeres llegar a los más altos puestos públicos, eliminando las barreras estructurales y culturales generadoras de las asimetrías existentes”.

¡CONOCE NUESTRA PUBLICACIÓN, DESCÁRGALA AQUÍ!





Escribo estas líneas el 5 de febrero de 2022, apenas publicada la convocatoria para la Revocación de mandato del Presidente de la República. Por lo que el análisis de las siguientes etapas del proceso y los resultados quedarán pendientes para otro artículo.

Gilberto Sánchez Esparza*

SOBRE CONSULTAS REVOCATORIAS

ANTECEDENTES

El término “revocación de mandato” pasó de ser un concepto algo ajeno o abstracto a uno de uso común. Fue introducido en diciembre de 2019 en el artículo 35 de nuestra Constitución después de haber sido parte de las promesas de campaña del hoy Presidente de la República. La **Ley Federal de Revocación de Mandato**¹ (LFRM) se publicó en septiembre de 2021.

Así, con la presentación de diversos avisos de intención presentados en octubre del 2021 ante el Instituto Nacional Electoral (INE) para iniciar un proceso para cesar el poder al Presidente de la República, la revocación de mandato se materializó en un proceso que se ha venido desarrollando y del que aún falta mucho por ver.

Ahora bien, una realidad que merecería otro artículo es que muchas de las innovaciones en temas electorales y de participación ciudadana se dan en las entidades federativas y tienden a ser adoptadas por autoridades federales tiempo después. Un ejemplo claro es la **Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua**², publicada en 2018. Esta ley es blanda en cuanto

*Ha participado en el Comité Estatal de Participación Ciudadana; del año 2002 al 2015, como observador Electoral acreditado por el IFE y el IEE Chihuahua en varios procesos electorales. Miembro del Comité Ciudadano de Seguridad Pública Municipal de la ciudad de Chihuahua; del año 2005 al 2008. Fue Consejero Propietario del 06 Distrito Electoral del Estado de Chihuahua por IFE para los procesos electorales 2005-2006, 2008-2009 y 2011-2012, así como Consejero Propietario de la Asamblea Municipal Chihuahua del IEE para el proceso electoral 2009-2010, Consejero Propietario del 06 Distrito Electoral del Estado de Chihuahua por INE para el proceso electoral 2014-2015.

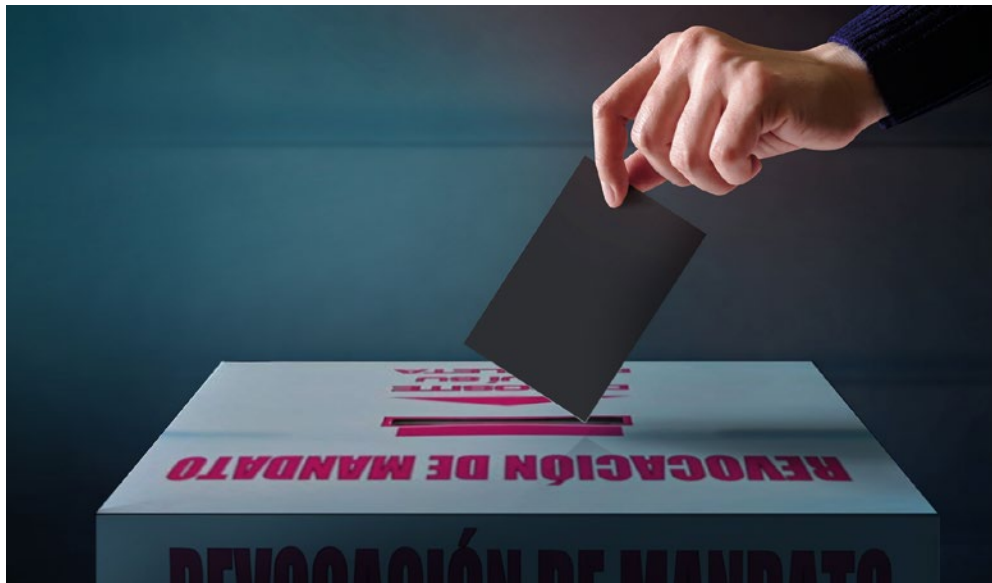
a los requisitos para iniciar algún instrumento de participación política o social, y entre los mecanismos incluidos está la revocación de mandato para todos los cargos de elección popular.

Desde su publicación, se han dado en el estado varios ejercicios y solicitudes de inicio de algún instrumento de los incluidos en la ley, entre ellos, el de un plebiscito realizado en 2019 y dos iniciativas para llevar a cabo consultas revocatorias.

LAS EXPERIENCIAS DE CHIHUAHUA

El 25 de marzo de 2019 se recibió una solicitud para iniciar el proceso revocatorio del entonces gobernador del estado, C. Javier Corral Jurado, quien tomó posesión del cargo el 4 de octubre del año 2016.

La solicitud fue declarada como improcedente por el Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral (IEE) el 14 de mayo del 2019, mediante la resolución **IEE/CE18/2019³**, debido a que se afectaba un derecho fundamental por aplicarse de manera retroactiva. Este acuerdo fue impugnado ante el Tribunal Electoral del Estado de Chihuahua (TEE) y ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). En todos los casos, se confirmó el acuerdo del IEE. Por otro lado, el 10 de marzo de 2020 se recibieron dos solicitudes para iniciar la revocación de mandato del entonces alcalde del municipio de Juárez, Héctor Armando Cabada Alvidrez. Ambas solicitudes fueron acumuladas y cumplieron con todos los requisitos legales.



Sin embargo, las actividades de este proceso se vieron seriamente afectadas y retrasadas por la pandemia SARS-CoV2 (COVID 19), pues las autoridades estatales y federales ordenaron confinamiento y suspensión de actividades no esenciales días después de haber recibido las solicitudes mencionadas, por lo que el IEE ordenó suspensión de plazos y términos de actuación y actividades. En ese orden de ideas, el 4 de agosto de 2020, mediante el acuerdo **IEE/CE39/2020⁴**, se declaró la procedencia del mecanismo de revocación mencionado y se aprobaron, entre otros, los siguientes puntos:

- La pregunta: **¿Estás a favor de la revocación de mandato del ciudadano Héctor Armando Cabada Alvidrez, Presidente del Ayuntamiento del Municipio de Juárez?**

- La herramienta tecnológica de una aplicación (*app*) desarrollada por el INE para recabar el apoyo ciudadano. Nadie impugnó su uso.

“Resulta evidente la necesidad de sensibilizar a las autoridades de todos los niveles, para que dejen de tratar a grupos ciudadanos, que invierten tiempo y dinero para poder iniciar procesos de este tipo, como si fueran alguna autoridad o partido político que recibe o cuenta con recursos públicos”.

- La cantidad de apoyos ciudadanos (firmas) necesarios para la procedencia del mecanismo: 54 895.

- Se reservó la definición del período para recabar el apoyo ciudadano debido a la pandemia.

Además, el 28 de agosto de 2020, mediante el acuerdo **IEE/CE48/2020**⁵, se determinó que el período para recabar el apoyo ciudadano sería del 1 de septiembre al 29 de noviembre del mismo año.

Así, los grupos promoventes se dieron a la tarea de recabar el apoyo ciudadano de una manera eficiente y, dado que una de las ventajas de utilizar la aplicación del INE fue la posibilidad de verificar el avance en cualquier momento, se pudo observar que se tenía el 74 % del apoyo recabado al 12 de octubre, lo que auguraba que se lograría cumplir con las firmas necesarias. Sin embargo, hubo recursos ante tribunales que se dieron desde que se aprobó la procedencia del instrumento y su desarrollo fue en paralelo a la captación de las firmas, afectando gravemente este proceso. Por ejemplo, el día 12 de agosto, el presidente municipal de Juárez impugnó el acuerdo de procedencia del instrumento enunciando varios agravios. Todos fueron declarados infundados o inoperantes, salvo uno: la redacción de la pregunta aprobada. El argumento era que la pregunta no era clara en su redacción y terminología. Según el TEE, el término “revocación de mandato” resultaba muy técnico para el entendimiento de la ciudadanía, sin percatarse de que, con esos términos supuestamente técnicos, a la fecha de la resolución (18 de septiembre) se había reunido casi el 30 % del apoyo ciudadano requerido. El TEE le dio la razón al actor y, mediante la sentencia **RAP-10/2020**⁶, ordenó al IEE modificar la pregunta para que quedara de la siguiente manera: **¿Debe continuar Héctor Armando Cabada Alviórez como Presidente Municipal de Juárez?** Es obvio que esta pregunta se alejaba del espíritu de la ley, pues de una pregunta de revocación se convirtió en una de ratificación. ¿Dónde antes se había escuchado esto?

Esta sentencia tendría efectos para continuar con la captación de las firmas y para la redacción de la boleta de la eventual consulta revocatoria; sin embargo, el tema no terminó ahí.

El 29 de septiembre, el presidente municipal de Juárez recurrió a la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Sala Guadalajara) para interponer otro recurso. En él solicitaba, entre otras cosas, que se anularan todos los actos derivados de la aprobación de la pregunta original y la reposición del procedimiento. Ante el asombro de muchas personas, la Sala Guadalajara resolvió, el 23 de octubre, con la sentencia **SG-JDC-120/2020**⁷, que debían anularse todas las firmas recabadas con la pregunta aprobada por el IEE y otorgar un plazo adicional a los promoventes igual al que les había tomado reunir el apoyo anulado. De esta manera, desde un escritorio en la ciudad de Guadalajara, se tiraron a la basura muchas horas y mucho esfuerzo de ciudadanía participativa juareense.

El día 25 de octubre de 2020, ante el recrudecimiento de la pandemia, el IEE suspendió de nuevo plazos y términos.

Derivado de la decisión, el 26 de noviembre de 2020, mediante acuerdo IEE/CE99/2020⁸, el IEE acató la sentencia del TEE, ya modificada por orden de Sala Guadalajara, en el que se eliminaban 22 429 de las 49 075 firmas acumulados, y se le daba nueva fecha de conclusión para la captación de apoyo ciudadano, al 8 de febrero del 2021. Naturalmente hubo reclamos de la ciudadanía interesada hacia el IEE, pues era el que, en los hechos, materializaba y notificaba esta mala noticia. Para las y los promoventes, el IEE estaba dejándoles con menos del 50 % de avance, cuando estaban casi al 90 %. La molestia era justificada.

Después de esto, fue bajando el interés y no se reunió el apoyo ciudadano necesario. La ciudadanía perdió ante tribunales lo que se había ganado en la calle.

Un punto que resultó evidente es que los grupos ciudadanos no siempre contarán, como en este caso, con los recursos o los conocimientos necesarios para llevar a cabo un litigio, a diferencia de la autoridad que cuenta con recursos y departamentos jurídicos y legales. Es por esto por lo que en el IEE se empezó a trabajar desde inicios de 2021 en la conformación de una Defensoría Ciudadana. Esperemos que se materialice y se pueda auxiliar a la ciudadanía para defender sus iniciativas.

LA REVOCACIÓN DE MANDATO FEDERAL 2022

Ya se comentó al inicio de este artículo la publicación de la LFRM y los múltiples avisos de intención para iniciar este proceso a finales de 2021.

En este caso, el apoyo ciudadano necesario se determinó en un total de 2 758 227 distribuidos en al menos

diecisiete estados del país con un mínimo del 3 % del listado nominal de cada uno. El plazo para obtenerlo comprendió del 1 de noviembre al 25 de diciembre del 2021. Es curioso resaltar que partidos políticos afines al del presidente de la república, impugnaron, y ganaron, ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el uso casi exclusivo de la aplicación del INE (existían municipios de excepción) para poder utilizar formatos físicos en todo el país, siendo este un método más caro, lento, incierto y no amigable con el medio ambiente.

En el **Reporte Final de Firmas**⁹ que el INE presentó el 26 de enero, podemos ver que del total de apoyos (11 141 953), la gran mayoría fueron presentados en formatos físicos (87.6%), y que en estos se encontraron la mayoría de las irregularidades. La naturaleza de las “organizaciones” civiles que llevaron a cabo la captación de firmas y su financiamiento merecen un texto aparte.

Ahora bien, la pregunta para este instrumento está redactada en la misma LFRM, y dice: **¿Estás de acuerdo en que a (nombre), Presidente/a de los Estados Unidos Mexicanos, se le revoque el mandato por pérdida de la confianza o siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo?** Al comparar esta pregunta con la que fue impugnada en el caso de Chihuahua, vemos que en ambas se utiliza el término revocación de mandato, y en el caso federal, estos términos no fueron calificados como técnicos o confusos. Lo que sí fue objeto de una acción de inconstitucionalidad por parte de diputados y diputadas es la inclusión en la pregunta de las palabras “[...]o siga en la Presidencia [...]” por considerar que esto se alejaba del espíritu de la ley e incluía una



“Reporte Final de Firmas que el INE presentó el 26 de enero, podemos ver que del total de apoyos 11 141 953 la gran mayoría fueron presentados en formatos físicos (87.6%), y que en estos se encontraron la mayoría de las irregularidades”.

“Necesitamos seguir trabajando desde la academia, la sociedad civil organizada, los tribunales, los congresos locales y federales, así como los tres órdenes de gobierno, para tener una ciudadanía más participativa e informada”.



ratificación implícita que no existe en nuestra legislación, muy parecido al texto de la pregunta redactada en la sentencia del TEE. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), el día 1 de febrero de 2022, resolvió la **Acción de Inconstitucionalidad 151/2021**¹⁰ y, a pesar de que 7 de 11 ministros y ministras votaron a favor del proyecto de modificar la pregunta, la propuesta no alcanzó la mayoría calificada necesaria. Por tanto, se mantuvo como estaba, lo que le acarreó muchas críticas a quienes votaron en contra del proyecto.

Finalmente, el día 4 de febrero el INE aprobó la **CONVOCATORIA PARA EL PROCESO DE REVOCACIÓN DE MANDATO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA ELECTO PARA EL PERIODO CONSTITUCIONAL 2018-2024**¹¹ a celebrarse el 10 de abril de 2022.

La controversia detonada por la negativa para dotar al INE del presupuesto necesario para llevar a cabo este proceso de acuerdo con la ley, que llevó al extremo de una denuncia penal contra algunos y algunas integrantes del Consejo General, será analizada en otro artículo.

CONCLUSIONES


El objetivo principal de analizar estos casos (el de Juárez y el federal) es

reflexionar sobre cómo las actuaciones de tribunales locales, federales, e incluso de la SCJN, influyen en este tipo de procesos, no siempre pensando en la ciudadanía.

Las resoluciones del caso de Chihuahua en 2020, vistas a la luz de lo que ha pasado en el caso federal en 2021 y 2022, nos obligan a exigir que contemos con tribunales más conscientes de lo que es la participación ciudadana.

Resulta evidente la necesidad de sensibilizar a las autoridades de todos los niveles, para que dejen de tratar a grupos ciudadanos, que invierten tiempo y dinero para poder iniciar procesos de este tipo, como si fueran alguna autoridad o partido político que recibe o cuenta con recursos públicos.

También es claro que los órganos jurisdiccionales (locales y federales) responden de manera diferente a un recurso promovido por una autoridad, en comparación con uno promovido por grupos ciudadanos.

Necesitamos seguir trabajando desde la academia, la sociedad civil organizada, los tribunales, los congresos locales y federales, así como los tres órdenes de gobierno, para tener una ciudadanía más participativa e informada, y autoridades más sensibles a este derecho humano. 



REFERENCIAS

- ¹ Cámara de Diputados. Recuperado de sitio web el 5 de febrero de 2022.
- ² H. Congreso del Estado de Chihuahua. Recuperado de sitio web el 5 de febrero de 2022.
- ³ Instituto Estatal Electoral Chihuahua. Recuperado de sitio web el 5 de febrero de 2022.
- ⁴ *Ibidem.*
- ⁵ *Ibidem.*
- ⁶ *Ibidem.*
- ⁷ *Ibidem.*
- ⁸ *Ibidem.*
- ⁹ *Ibidem.*
- ¹⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Recuperado en sitio web el 5 de febrero de 2022.
- ¹¹ Instituto Nacional Electoral Chihuahua. Recuperado en sitio web el 5 de febrero de 2022.

+10
DE años de
publicación

Información
sobre cultura
cívica y
democrática

Publicación
semestral
6



**¡Publica
con nosotros!**

Consulta los Lineamientos Editoriales en:
<https://ieeg.mx/documentos/lineamientos-editoriales-paideia-pdf/>

Te invitamos a
consultar nuestras
30 ediciones
disponibles en:



Para más información escribenos al correo electrónico cultura.politica@ieeg.org.mx

En esta ocasión el IEEG celebra el **valor de la participación**

¿Sabías qué...?



El 6 de abril de 1952 más de 20 mil mujeres se congregaron en el Parque 18 de marzo de la Ciudad de México para demandar el reconocimiento constitucional para votar y ser electas. Este acontecimiento fue una manifestación de la lucha que las mexicanas realizaron desde finales del siglo XIX para exigir sus derechos político-electorales no considerados. Esta lucha logró que el 17 de octubre de 1953 se promulgaran las reformas constitucionales que otorgaron el voto a las mujeres y, finalmente, el 3 de julio de 1955 las mujeres acudieron por primera vez a las urnas a elegir diputados federales.

Con este movimiento social que cambió el rumbo de la vida pública de país, el IEEG se complace en presentar el valor de la participación.

PARTICIPACIÓN

Es intervenir en los asuntos de nuestra comunidad para lograr objetivos en conjunto.



El valor de la participación se practica cuando:

Trabajo en equipo para lograr objetivos comunes.

Me involucro en la solución de los problemas que afectan mi área de trabajo, familia o comunidad.

Propongo ideas innovadoras para optimizar las tareas y mejorar el ambiente laboral en mi área de trabajo

Intervengo en la toma de decisiones junto con compañeras y compañeros sobre los temas que nos involucran.

Las amenazas que ponen en riesgo la participación



Apatía
Desconfianza
Indiferencia
Irresponsabilidad



Frases con Valor

"Nunca dudes que un grupo de ciudadanos pensantes y comprometidos pueden cambiar el mundo. De hecho, son los únicos que lo han logrado". -Margaret Mead



iniciativa popular

Voto

Referéndum

Foros

Replacito

Revocación de mandato

Consulta popular

iniciativa popular

iniciativa popular

Cabildo abierto

Foros



**INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE GUANAJUATO**

www.ieeg.mx

FB | IEEGTO | YT | IEEGTV | TW | IEEG | IG | ieeguanajuato | Tik Tok | ieeg.official



NMX-R-025-SCFI-2015

Registro: RPrIL-071

Organización certificada desde el 26 de enero de 2017, con recertificación del 26 de enero de 2021 al 26 de enero de 2025