

La obligación de garantizar el derecho político a la revocación de mandato en México

IDEAS CLAVE:

- > La revocación de mandato es un derecho político de participación ciudadana y de democracia directa para influir en los asuntos públicos del país.
- > A partir de su reconocimiento en el artículo 35 constitucional, fracción IX, el Estado mexicano tiene la obligación convencional y constitucional de adoptar todas las medidas necesarias para garantizarlo.

1. Introducción

El 20 de diciembre de 2019 se publicó la reforma constitucional que reconoce el derecho político de la ciudadanía a la revocación de mandato. Este hecho implica convencional y constitucionalmente la obligación del Estado mexicano de garantizar, bajo su propio contexto y recursos, su realización en el momento que la ciudadanía decida hacerlo efectivo.

Con el fin de abonar elementos de análisis y reflexión a los alcances que se han dado durante el proceso de implementación y organización del primer ejercicio ciudadano de revocación de mandato, del actual Presidente de la República, electo para el período 2018 – 2024, que tendrá lugar el próximo 10 de abril, esta nota estratégica tiene como objetivo presentar algunos de los criterios desarrollados desde los órganos jurisdiccionales internacionales y nacionales que han guiado el cumplimiento de la obligación de garantizar el ejercicio de participación ciudadana de revocación de mandato, como parte de un derecho político.

Asimismo, tiene como propósito abonar elementos de análisis e interpretación jurídica para las autoridades del Estado mexicano que, desde diferentes ámbitos y competencias, se encargan de dar seguimiento al proceso de implementación de este ejercicio ciudadano.

Para ello esta nota, bajo las herramientas del enfoque de derechos humanos, se divide en tres apartados. En el primero se hace una breve contextualización del rol que tienen los derechos políticos en la democracia. En el

segundo, se identifica el derecho a la revocación de mandato como un componente de los derechos políticos y se describen sus principales elementos. En el tercer apartado, se analiza el derecho de participación ciudadana a la revocación desde la obligación de garantizar mediante algunas de las medidas y acciones mínimas necesarias que aseguren su realización. Finalmente, se hace una breve reflexión sobre el tema.

2. ¿Por qué son importantes los derechos políticos en la democracia?

Desde el Sistema Interamericano de Derechos Humanos la democracia es interpretada como principio y como derecho. Por una parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), mediante su jurisprudencia ha derivado que la democracia “constituye un **principio**’ reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la OEA [Organización de Estados Americanos], instrumento fundamental del Sistema Interamericano” (énfasis añadido) (Corte IDH, 2018; 5, párr.192). Como derecho, la Carta Democrática Interamericana (CDI), aprobada en septiembre de 2001, reconoce en su artículo 1, a la democracia como un **derecho** de los pueblos de América, por lo que sus gobiernos tienen la obligación de promoverla y defenderla, puesto que constituye una parte esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos.

En esta vertiente la misma CDI, reconoce que la **participación de la ciudadanía** en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad; una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia, por lo que promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia (artículo 6). En tal sentido que, democracia y participación ciudadana constituyen un binomio indispensable para el desarrollo.

Por su parte, la Corte IDH, ha señalado que los derechos políticos (entre los que se encuentra la participación

ciudadana) protegidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH o Convención), “así como en diversos instrumentos internacionales, propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político (Corte IDH, 2018; 5, párr.192). Considera que el ejercicio efectivo de estos derechos “constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención” (Corte IDH, 2018; 7, párr.143)

Desde este enfoque, se deduce entonces que la democracia y los derechos políticos, son derechos que, por su carácter universal, indivisible, interdependiente y progresivo, a su vez se transforman en un medio para garantizar otros derechos humanos y las diversas vertientes del desarrollo: social, político, económico y ambiental.

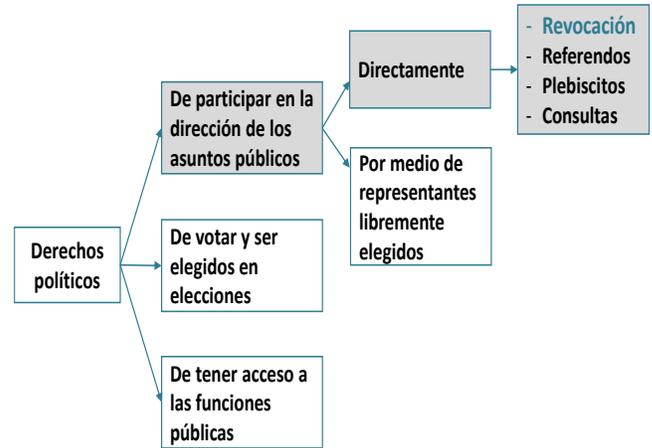
3. El derecho político a la participación ciudadana en la revocación de mandato

El derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos es un componente de los derechos políticos reconocido por el artículo 23.1 inciso a de la CADH, y en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP o Pacto). Ambas normas del derecho internacional establecen que dicha participación se puede realizar de manera directa o por medio de representantes libremente elegidos.

Desde la jurisprudencia de la Corte IDH se explica que la participación política en asuntos públicos puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizados, entre las que se identifican: 1) constituirse en electores para que, mediante el voto, se elija a un representante público y, 2) adquirir un cargo de servidor público, mediante designación o nombramiento, para encargarse de la dirección de ciertos asuntos públicos (2018; 7, párr. 196; 11, párr. 111). Pero además de estas dos posibilidades, la Corte explica que la participación, en su carácter directo, se hace efectiva mediante referendos, plebiscitos, consultas y revocación (2018; 8, párr. 147; 11, párr. 112).

De este modo, la revocación, es un mecanismo de participación ciudadana y de democracia directa, que constituye un derecho político garantizado convencional y constitucionalmente. En el caso de México, se encuentra recientemente reconocido en el artículo 35, fracción IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), como parte de la reforma constitucional en materia de Consulta Popular y Revocación de Mandato, publicada el 20 de diciembre de 2019 en el Diario Oficial de la Federación (DOF); así como por la Ley Federal de Revocación de Mandato, publicada el 14 de septiembre de 2021.

Esquema 1. Desempeque del derecho a la revocación de mandato.



Fuente: Elaboración propia con información de CADH, artículo 23 y, PIDCP, artículo 25.

A partir del amplio marco legal de interpretación el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) señala que el derecho a la revocación de mandato consiste en:

[...] un derecho político de carácter fundamental, característico de las democracias participativas. Al mismo tiempo, es un mecanismo de control político en el cual un número determinado de la ciudadanía vota para dar por terminado el mandato de un gobernante, antes de que finalice su periodo institucional.

En este sentido, la revocación del mandato es el acto que da por terminado anticipadamente el periodo del encargo que se confiere a un funcionario electo popularmente, sin necesidad de que instaure una causa de responsabilidad en su contra.

Configura una especie de pérdida de confianza popular que lleva a que el mismo electorado retire el voto que dio lugar al desempeño del cargo.

La ciudadanía podría revocar el resultado de una votación democrática, bajo mecanismos democráticos directos que pudieran dejar sin efecto la decisión popular comicial (TEPJF, 2021a: 36).

De esta forma, la revocación de mandato es entendido como un mecanismo a través del cual, la ciudadanía participa directamente en los asuntos públicos mediante la valoración del desempeño de algún cargo de elección popular, a partir de elementos como la pérdida de confianza, sea por el grado de desarrollo alcanzado, por el diseño, implementación y resultados de alguna política pública, por mencionar algunos ejemplos.

4. La obligación de garantizar el derecho a la revocación de mandato

4.1 ¿Qué es la obligación de garantizar?

El reconocimiento normativo de un derecho humano conlleva a su vez un conjunto de obligaciones para garantizar su efectividad, ya que un derecho no se concreta únicamente con su existencia en una ley o en un tratado internacional.

De acuerdo con Sandra Serrano y Daniel Vázquez, en “materia de derechos humanos, las obligaciones son el mapa que permite ubicar las conductas exigibles tanto para casos particulares, como en relación con la adopción de medidas y legislación” (2021:93).

En México, el artículo 1º de la CPEUM determina cuatro obligaciones para todas las autoridades en materia de derechos humanos, las cuales son: promover, respetar, proteger y garantizar. Además de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a derechos humanos.

Para el caso del derecho de revocación de mandato, se tomará la obligación de garantizar como punto de análisis de las conductas o medidas exigibles al Estado para asegurar el proceso de participación ciudadana directa en los asuntos públicos. Esto en el marco de que dicha obligación se caracteriza por ser positiva al requerir de la adopción e implementación de acciones para la realización y mejora del derecho en cuestión. Por lo contrario, su conducta es negativa y violatoria cuando el Estado es omiso en su actuación. En este sentido:

[...] en la obligación de garantizar esperamos acciones: decisiones, políticas públicas, presupuestos, diseños institucionales para realizar el derecho; se trata de una obligación positiva.

[...] se espera que el Estado cree maquinaria institucional, es decir, tanto un marco jurídico (leyes, reglamentos, circulares, manuales, etc.), como una serie de instituciones (organizaciones, procedimientos) necesarias para realizar el derecho [...] La obligación de garantizar tiene como principal objetivo materializar el ejercicio de los derechos humanos por parte de las personas. Se trata de una obligación que exige la conducta positiva del Estado para asegurar la realización del derecho.

En el centro de la obligación subyace el principio de efectividad, es decir, que los derechos están para ser vividos por las personas y ese es el objetivo que debe cumplir la garantía de los derechos. Por ello, la obligación de garantía es la más compleja y su margen de indeterminación es el más amplio. Lo que se espera de la autoridad para satisfacer el derecho es todo lo necesario, más no está precisado qué significa esto. Dicha indeterminación se debe a que cada contexto es

diferente y requiere de acciones distintas (Serrano y Vázquez, 2021: 115, 116, 120 y 121).

Serrano y Vázquez explican, además, que por su naturaleza esta obligación se relaciona con los principios de progresividad, prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles. Y resaltan que se trata de una obligación que se construye dinámica y procesalmente. Dinámica, porque busca llegar a la plena realización de los derechos, cuyo umbral es siempre indefinido y abierto; procesalmente, porque requiere la adopción de programas de acción del Estado, lo cual incluye planes a largo plazo, establecer criterios y cualquier otro mecanismo (2021: 117).

4.2 Medidas y acciones para garantizar el derecho a la revocación de mandato

Con el propósito de identificar las conductas, acciones o medidas mínimas que se requieren para cumplir con la obligación de garantizar el derecho político a la revocación de mandato, se revisan de manera breve los principales criterios que, desde distintos órganos jurisdiccionales internacionales y nacionales, han determinado en torno a este derecho y su obligación.

En principio, tanto la CADH en su artículo 2, como el PIDCP en su artículo 2.2 establecen que los Estados Partes tienen la obligación de adoptar medidas legislativas o de otro carácter para hacer efectivos los derechos políticos reconocidos por ambos instrumentos normativos.

Convención Americana sobre Derechos Humanos

Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno

[...] los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades (OEA, 1969).

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

2.2 Cada Estado Parte se compromete a adoptar con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter (ONU, 1966).

Asimismo, la obligación de garantizar los derechos políticos se reitera en los artículos 23.1 de la CADH y el 25 del PIDCP, donde se establecen que estos derechos son, además, oportunidades¹ que deben gozar las y los

como el deber de contar con oportunidades. En todos los casos se hace referencia a una obligación de carácter positivo “que se manifiesta con una obligación de hacer, de realizar

¹ Es importante notar que desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos la obligación de garantizar es entendida también como la obligación de adoptar medidas o

ciudadanos. Al respecto, la Corte IDH explica que el término “oportunidades” se refiere a la obligación de garantizar con medidas positivas (acción) que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos (2018; 7, párr.145).

A partir de los tratados internacionales se identifica que las **medidas legislativas** son una de las principales acciones que los Estados deben adoptar para hacer efectivos los derechos políticos. Sin embargo, como se trata de una obligación indeterminada la Corte IDH señala:

Dicha obligación de garantizar no se cumple con la sola expedición de normativa que reconozca formalmente dichos derechos, sino **requiere que el Estado adopte las medidas necesarias** para garantizar su pleno ejercicio, considerando la situación de debilidad o desvalimiento en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales (Corte IDH, 2018; 7, párr. 201).

Así, tanto la Corte IDH, como el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas (CCPR por sus siglas en inglés) (órgano protector que supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos – PIDCP) han señalado, a su vez, que ninguno de los tratados a los que brindan protección imponen un sistema electoral o de participación ciudadana específico a sus Estados Partes, sino que únicamente establecen parámetros amplios para la regulación de los derechos políticos. No obstante, resaltan que, un principio fundamental para su diseño es tomar en cuenta las diferencias contextuales y las necesidades particulares de cada sociedad. Al respecto, la Corte señala:

La Convención Americana establece lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos y permite a los Estados que dentro de los parámetros convencionales regulen esos derechos de acuerdo a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden variar de una sociedad a otra, e incluso en una misma sociedad, en distintos momentos históricos (Corte IDH, 2008: párr. 166).

A partir de estas consideraciones y de la resolución de casos para la protección de los derechos políticos de algunos órganos jurisdiccionales, se identifican otro tipo de medidas o conductas esperadas del Estado para garantizar tales derechos. Por ejemplo, la Corte IDH, mediante su jurisprudencia, ha delineado los siguientes parámetros:

- ◆ Es indispensable que el Estado **genere las condiciones y mecanismos óptimos** para que

ciertas acciones o conductas, de adoptar medidas” (Corte IDH, 2008: párr. 46).

dichos derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, **respetando el principio de igualdad y no discriminación** (2018; 7, párr. 195).

- ◆ Es necesaria **la existencia de institucionalidad y mecanismos de carácter procedimental** que permitan y aseguren el efectivo ejercicio del derecho, **previniendo o contrarrestando situaciones o prácticas legales o de facto que impliquen formas de estigmatización, discriminación o represalias para quien lo ejerce** (2018; 11, párr. 111).
- ◆ **Establecimiento de aspectos organizativos o institucionales** de los procesos electorales (2008: párr. 159).
- ◆ Los derechos políticos por su misma naturaleza son inoperantes sin toda una detallada regulación normativa e, incluso, sin **un complejo aparato institucional, económico y humano** que les dé la eficacia que reclaman (2008: párr. 159).

En este punto la Corte IDH especifica:

[...] si no hay códigos o leyes electorales, registros de electores, partidos políticos, medios de propaganda y movilización, centros de votación, juntas electorales, fechas y plazos para el ejercicio del sufragio, éste sencillamente no se puede ejercer, por su misma naturaleza (2008: párr. 159).

En lo que se refiere a los órganos jurisdiccionales nacionales, también se han analizado y definido importantes parámetros para garantizar el primer proceso de revocación de mandato en México.

El TEPJF, en su sentencia SUP – JDC – 1127/2021 y SUP – JE – 219/2021 acumulados, del 25 de agosto de 2021, realizó una relevante interpretación sobre la importancia de adoptar medidas legislativas que hagan efectivo el derecho a la revocación de mandato, frente a la ausencia de una ley reglamentaria en la materia. Como medida se establece:

- ◆ Contar con la **ley que regule las bases constitucionales de la revocación de mandato** para ejercer de manera plena el derecho político electoral que le consagra el artículo 35 Constitucional (TEPJF, 2021b: 8 y 14).
- ◆ Consecuentemente, las cámaras del Congreso de la Unión están obligadas al mandato [constitucional] impuesto, razón por la cual quedan vinculadas a realizar todas las acciones a

fin de emitir la ley reglamentaria en materia de revocación de mandato (TEPJF, 2021b: 29).

Y, explica:

Precisamente, la ley reglamentaria tiene como cometido, entre otros, **definir el procedimiento para la convocatoria, organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de la revocación de mandato**. En el desarrollo normativo es esencial la participación política de la ciudadanía.

Entonces, la **ausencia de una ley reglamentaria** actualiza una omisión legislativa concreta porque impide a la ciudadanía su adecuada participación en la revocación de mandato y, por otra parte, **deja incierto las reglas a que se sujetara el procedimiento** de revocación de mandato” (TEPJF, 2021b: 15).

Este criterio ejemplifica el contenido positivo de la obligación de garantizar, ya que desde el Tribunal se brinda una orientación en el tipo de acciones que el Estado debe realizar, a partir de la reglamentación, para el ejercicio de revocación, como solicitud, convocatoria, desarrollo de cómputo, plazos, declaración de resultados, autoridades responsables, es decir, la definición de toda la maquinaria institucional. De no contarse con tal medida el Estado viola su obligación por no actuar (sentido negativo).

Otra medida establecida por el Tribunal es la asentada en su sentencia SUP – JDC – 282/2021 y acumulados, del 29 de diciembre de 2021, donde analiza la importancia de contar con un presupuesto para el ejercicio de los derechos políticos y establece:

- ♦ **Contar con un presupuesto.** El Estado mexicano debe proporcionar los elementos, así sean dentro de una perspectiva de austeridad, disponibilidad y eficiencia presupuestal, para que la obligación constitucional sea factible de garantizar la efectividad del derecho político-electoral de participación ciudadana (TEPJF, 2021a: 50).

En esta interpretación resalta la vinculación que se hace a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) con la obligación de garantizar para que, desde su competencia presupuestaria, se garantice la realización del proceso de participación ciudadana en los asuntos públicos mediante la revocación de mandato.

Esto, porque la **Secretaría de Hacienda y Crédito Público** es la autoridad competente para gestionar erogaciones adicionales a las aprobadas en el Presupuesto de Egresos y al igual que el INE (en el ámbito de su competencia) **se encuentra obligada a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos**. Es decir, **en el ámbito de sus atribuciones debe proveer lo necesario a fin de garantizar instrumentalmente por medio de sus actuaciones, el derecho de la ciudadanía de participar en el proceso de revocación de mandato** para lo cual debe observar, como parte del Estado mexicano al igual que el INE, que tiene el deber de

garantizar el ejercicio efectivo de los derechos políticos, en este caso, a través del proceso de revocación de mandato”.

[...] la SHCP tiene el deber propio del Estado mexicano de coadyuvar y propiciar la obtención de todos los elementos [...] para que sea factible garantizar la efectividad del derecho político-electoral de participación ciudadana” (TEPJF, 2021a: 49 y 50).

Este criterio en materia presupuestal aporta importantes elementos de evolución interpretativa a la vieja división en la naturaleza jurídica de los derechos civiles y políticos frente a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) y el tipo de obligaciones y principios aplicables para cada caso.

Daniel Vázquez, explica que, tradicionalmente, los DESC eran catalogados como derechos programáticos y prestacionales, es decir, que tienen un componente presupuestal, lo cual implica conductas positivas (acción) por parte del Estado para su cumplimiento. En contraste, se consideraba que los derechos civiles y políticos no compartían esta misma naturaleza programática para poder ser ejercidos en plenitud, sino que ello dependía principalmente de que el Estado se abstuviera de realizar conductas que dificultaran su realización.

Derivado de esta añeja distinción es que para analizar la obligación de garantizar los derechos civiles y políticos se limitaba la aplicación de los principios de progresividad, prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles, y sólo eran aplicables a los DESC. Para Vázquez, estas consideraciones lo que hacen es “pasar por alto la serie de actividades y presupuestos que el Estado debe desarrollar para hacer efectivos los derechos civiles y políticos y que van más allá de la simple abstención” (2016: 121). Y reitera:

A partir de los principios de indivisibilidad e interdependencia, no hay jerarquía de derechos, todos los derechos son igualmente importantes, y no tienen una naturaleza jurídica diferenciada [...] Por ende, no sólo opera en ellos la identificación de núcleos de derechos, sino también la aplicación de conceptos como la progresividad, la prohibición de regresión y el máximo uso de recursos disponibles. Esto se debe a que siempre habrá una base mínima que deba atenderse pero, sobre ella, los Estados deberán avanzar en su fortalecimiento (Vázquez, 2016: 117, 118).

En este sentido y a partir de estos elementos, en el siguiente punto se revisa de forma concisa la aplicación que el TEPJF realizó del principio de máximo uso de recursos disponibles para garantizar y proteger el derecho a la revocación de mandato.

4.2.1 Máximo uso de recursos disponibles

El contenido del principio de máximo uso de recursos disponibles fue desarrollado principalmente por el

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (órgano protector que supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – PIDESC). Con base en su Observación General 3, señala que mediante el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto, se obliga a cada Estado Parte a tomar las medidas necesarias “hasta el máximo de los recursos de que disponga”, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, la plena efectividad de los derechos reconocidos, especificando que como medios apropiados se abarca no sólo a los de carácter legislativo, sino también los judiciales, administrativos, financieros, educacionales y sociales, sin ser limitativos (CESCR, 1990: párrs. 7, 9 y 10). Por lo tanto, se entiende que el máximo uso de recursos se refiere a que el Estado debe usar todos los tipos de recursos y medidas a su disposición para garantizar el ejercicio de los derechos humanos.

En el documento *Evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el “máximo de los recursos de que disponga” de conformidad con un protocolo facultativo del Pacto* el mismo Comité DESC ahonda más sobre el término de disponibilidad de recursos para aclarar que, la disponibilidad, no determina forzosamente el cumplimiento o no de las obligaciones estatales. Señala:

La “disponibilidad de recursos”, aunque condiciona la obligación de adoptar medidas, no modifica el carácter inmediato de la obligación, de la misma forma que el hecho de que los recursos sean limitados no constituye en sí mismo una justificación para no adoptar medidas. Aunque se demuestre que los recursos disponibles son insuficientes, sigue en pie la obligación del Estado Parte de velar por el disfrute más amplio posible de los derechos [...] habida cuenta de las circunstancias reinantes (CESCR, 2007: párr. 4).

Esta interpretación se hace en el entendido de que los Estados convencionalmente y mediante su legislación interna, tienen obligaciones mínimas con cada derecho humano, y como advierten Serrano y Vázquez, se deben cumplir “sin que medien contrargumentaciones fácticas de imposibilidad provenientes de escasez de recursos o cuestionamientos semejantes” (2021: 171). A su vez, el Comité es cuidadoso en mencionar que puede valorarse la excepción al cumplimiento mínimo sólo si:

Para que un Estado Parte pueda atribuir su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles, debe **demostrar que ha realizado todos los esfuerzos posibles para utilizar todos los recursos que están a su disposición** en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas.

Más aún, de ninguna, manera se eliminan, como resultado de las limitaciones de recursos, las obligaciones de vigilar la medida de realización, o más especialmente de la no realización [...] de elaborar estrategias y programas para su promoción (CESCR, 1990: párrs. 10 y 11).

De esta forma, este breve marco conceptual sobre el principio de máximo uso de recursos disponibles facilitará comprender el alcance de su aplicación para resolver una de las impugnaciones presentadas en el proceso de implementación de la revocación de mandato.

Mediante la sentencia SUP – JDC – 282/2021 y acumulados, del 29 de diciembre de 2021, el TEPJF resolvió la impugnación hecha al acuerdo INE/CG1796/2021, emitido por el Instituto Nacional Electoral (INE), por el que determinó como medida extraordinaria, posponer temporalmente la realización del proceso de revocación de mandato 2021-2022 debido a la insuficiencia de recursos presupuestales². Esto en el entendido de que el artículo 35, fracción IX de la CPEUM, reconoce al INE como el órgano encargado de todo el proceso de organización del derecho político a la revocación de mandato.

En este sentido, el TEPJF señala que:

Para la preparación de dicho mecanismo de participación ciudadana el INE en estricta observancia a las medidas de racionalidad y presupuesto aprobado en el ejercicio fiscal correspondiente, **buscará el máximo aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y financieros** (TEPJF, 2021a: 23).

Es decir, el Tribunal reafirma que el órgano electoral tiene la obligación de garantizar el derecho de participación ciudadana a la revocación de mandato, sujetándose a la suficiencia presupuestal y aplicando el principio de máximo uso de recursos disponibles. Esta premisa permite identificar las razones por las cuales el INE no puede posponer su ejercicio:

1. “En lo ordinario el Consejo General del INE no tiene atribuciones para posponer o interrumpir el proceso de revocación de mandato. El único supuesto normativo regulado que en inicio justifica la interrupción del proceso comprende la falta de satisfacción de los requisitos constitucionales y legales” (TEPJF, 2021a: 23 y 24).
2. “El Consejo General del INE **no ha agotado todos los medios a su disposición para cumplir con su obligación de garantizar** el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía, incluida la implementación de las medidas y **los ajustes**

² Esta medida de posponer la organización del proceso fue acordada en el contexto de esperar la resolución a la controversia constitucional 209/2021 que el INE presentó

ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) hacia el Presupuesto de Egresos de la Federación y la reducción de recursos al órgano electoral.

presupuestales necesarios para que, en caso de cumplirse los requisitos constitucionales y legales, se continúe con dicho mecanismo de participación política, así como, de ser necesario, **realice la solicitud de la ampliación presupuestaria** correspondiente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público” (énfasis añadido) (TEPJF, 2021a: 30).

La sentencia señala que posponer la organización de la revocación de mandato afectaría el derecho de la ciudadanía de participar activamente en la dirección de los asuntos públicos directamente mediante el proceso de revocación de mandato y con ello, se impactaría en un derecho fundamental de la Constitución mexicana (TEPJF, 2021a: 30).

Para resolver en este sentido, el Tribunal aplica los parámetros del principio de máximo uso de recursos, al señalar que, para posponer el ejercicio de este derecho, el órgano electoral nacional debía demostrar antes, que se habían realizado todos los esfuerzos posibles por cumplir con su obligación constitucional. Para ello retoma y aplica la jurisprudencia en la materia de la SCJN:

[...] la primera Sala de la SCJN en la jurisprudencia 1a./J. 87/2017 (10a.) [...] sostuvo que cuando cualquier autoridad, en el ámbito de su competencia, adopta una medida regresiva en perjuicio de un derecho humano y alega para justificar su actuación, por ejemplo, **la falta de recursos, en ella recae la carga de probar fehacientemente esa situación.**

Para lograrlo, **la autoridad no solo debe justificar la carencia de recursos, sino también que realizó todos los esfuerzos posibles para obtenerlos** o administrarlos a fin de demostrar la inevitabilidad de la medida regresiva adoptada, en el entendido de que las acciones y omisiones que impliquen regresión en el alcance y la tutela de un derecho humano únicamente pueden justificarse si:

- i) se acredita la falta de recursos;
- ii) se demuestra que se realizaron todos los esfuerzos necesarios para obtenerlos, sin éxito y;
- iii) se demuestra que se aplicó el máximo de los recursos o que los recursos de que se disponía se aplicaron a tutelar otro derecho humano [...] y que la importancia relativa de satisfacerlo prioritariamente, era mayor (TEPJF, 2021a: 42).

Por tal motivo, el TEPJF resuelve que el Consejo General del INE continúe con el proceso de revocación de mandato, conforme a sus obligaciones constitucionales y convencionales de garantizar el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía y le instruye dos medidas acordes al máximo uso de los recursos de que se disponga (TEPJF, 2021a: 45 y 46):

- i) Realice y gestione las adecuaciones presupuestales necesarias, a fin de estar en posibilidad de

garantizar el adecuado desarrollo de las actividades calendarizadas en el proceso de revocación de mandato; o bien,

- ii) De subsistir la insuficiencia, realice las gestiones pertinentes ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a efecto de solicitar las ampliaciones presupuestarias que se requieran para el adecuado desarrollo del proceso de revocación de mandato.

Estos últimos puntos marcan un importante avance para los derechos políticos de participación ciudadana, puesto que se observa la aplicación de los criterios que tradicionalmente se creían exclusivos para los DESC, como contar con un presupuesto para su realización progresiva. Y al mismo tiempo, el Tribunal identifica atinadamente la importancia que tiene la SHCP, en su competencia presupuestaria, para que el Estado mediante esta vía, cumpla con la obligación de garantizar el ejercicio efectivo del derecho político a la revocación de mandato.

Finalmente, cabe mencionar que el INE, en cumplimiento a lo dictado en la sentencia del TEPJF, determinó el 30 de diciembre de 2021, mediante el acuerdo INE/CG1798/2021, continuar con la organización del proceso de revocación de mandato y se instruyó: a) realizar al interior del órgano electoral adecuaciones presupuestarias adicionales a las ya adoptadas por el Consejo General y, b) solicitar a la SHCP la ampliación presupuestaria requerida para hacer efectivo el derecho político de revocación de mandato. El 31 de enero de 2022 la SHCP emitió su oficio de respuesta en la que respondió que no era viable otorgar recursos adicionales (INE, 04/02/2022: 47).

5. Reflexiones finales

Garantizar el derecho a la revocación de mandato dentro de una democracia, no se puede simplificar sólo a un ejercicio de participación ciudadana directa para quitar de su cargo electo a un gobernante, sino que su mayor alcance se da en la posibilidad que tiene la ciudadanía de influir directamente en los asuntos públicos del país, en el rumbo del desarrollo, o bien, en la forma en que se garantizan y protegen, otra serie de derechos, como los económicos, sociales, culturales y ambientales. La interdependencia e indivisibilidad da este rasgo a los derechos políticos.

Además, es importante mencionar que el cumplimiento de la obligación de garantizar el derecho a la revocación de mandato, al igual que otros derechos humanos, está sujeto a las propias particularidades del contexto político, social, económico y cultural del país; sin embargo, existe un contenido mínimo que se debe cumplir y al cual el Estado está obligado convencional y constitucionalmente.

REFERENCIAS

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) (2007) *Evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el "máximo de los recursos de que disponga" de conformidad con un protocolo facultativo del Pacto*, E/C.12/2007/1, Ginebra, Naciones Unidas. Disponible en: <https://bit.ly/3NFihGv>

_____ (1990) "Observación General No.3. La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)", Ginebra, Naciones Unidas. Disponible en: <https://bit.ly/3tLQrtL>

Corte IDH (2018). *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 20: Derechos políticos*. Disponible: <https://bit.ly/3qEMDsc>

Serrano, Sandra y Daniel Vázquez (2021). *Los derechos en acción: obligaciones y principios de derechos humanos*. Segunda edición. México, FLACSO México.

Vázquez, Daniel (2016). "Capítulo sexto. Test de identificación de núcleo de derechos" en Daniel Vázquez *Test de razonabilidad y derechos humanos: instrucciones para armar. Restricción, igualdad y no discriminación, ponderación, contenido esencial de derechos, progresividad, prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles*, México, IJUNAM, pp. 127 – 156.

Documentos legales y convenios internacionales

Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de mayo del 2021.

OEA (2001). Carta Democrática Interamericana. Disponible en: <https://bit.ly/35h3iKS>

_____ (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos. Disponible en: <https://bit.ly/3LsivCp>

ONU (1966). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Disponible en: <https://bit.ly/3JPGJvQ>

Sentencias y resoluciones públicas

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) (2008). *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto.

INE (04/02/2022). Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba la modificación a los Lineamientos del Instituto Nacional Electoral para la organización de la revocación de mandato en cumplimiento al acuerdo INE/CG13/2022, y derivado de la negativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la solicitud de otorgar de manera excepcional recursos adicionales para el proceso de revocación de mandato. Acuerdo INE/CG51/2022. Disponible en: <https://bit.ly/3Lt7bMr>

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (2021a). *Sentencia SUP-JE-282/2021 y acumulados*. Sala Superior. Ciudad de México.

_____ (2021b). *Sentencia SUP – JDC 1127/2021 y SUP – JE – 219/2021 acumulados*. Sala Superior. Ciudad de México.

notas estratégicas son investigaciones sintéticas relevantes para el Senado de la República. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

Elaboración de este número a cargo de Susana Ramírez Hernández.

El Instituto Belisario Domínguez es un órgano del Senado de la República especializado en investigaciones legislativas aplicadas.