

## **Votar para botar (segunda parte)**

María Macarita Elizondo Gasperín

Invitada

En mi entrada anterior comenté los diversos medios de control constitucional que se hicieron valer para configurar y delinear con el tiempo la figura más emblemática en una democracia directa: la revocación de mandato.

Dichos medios constitucionales fueron: a) once años atrás, la Acción de Inconstitucional 08/2010 resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), y b) recientemente, el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano y el Juicio Electoral SUP-JDC-1127/2021 y SUP-JE-219/2021, competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Por su parte, el fallo del Tribunal, de fecha veinticinco de agosto de dos mil veintiuno, ordenó al Congreso de la Unión emitir antes del treinta de septiembre la ley de revocación de mandato, dada la omisión legislativa en la que había incurrido sobre el tema.

Cabe precisar que dos días después de pronunciada esa sentencia por la Sala Superior del TEPJF, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) aprobó los Lineamientos para la Organización de la Revocación de Mandato; esto es, hubo lineamientos de esta figura jurídica antes de que se aprobara su regulación por el Congreso de la Unión.

Lo anterior podría ser discutible a la luz del principio de Reserva de Ley que existe cuando la norma constitucional asigna expresamente la regulación de una materia reservada exclusivamente al órgano legislativo mediante una ley, entendida ésta como un acto material y formalmente legislativo, por lo que excluye la posibilidad de regulación por disposiciones de naturaleza distinta a ella.

De esa manera, la materia reservada queda sustraída por imperativo constitucional a todas las normas distintas a la ley, lo que se traduce en que el legislador ordinario debe establecer la regulación de dicha materia, sin que pueda remitirla a otras normas secundarias, en especial al reglamento y mucho menos a unos lineamientos (Tesis P. LVII/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XX, septiembre de 2004, página 5).

También, tomando en cuenta que la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha sostenido para los casos como el que se analiza que la reserva de ley puede ser de carácter relativo, cuando la materia no debe ser regulada en su totalidad por una ley formal y materialmente legislativa, sino que es suficiente que

los elementos esenciales se describan en ella, para que puedan ser desarrollados en otros ordenamientos de menor jerarquía, ya que la presencia del acto normativo primario marca un límite de contenido para las normas secundarias posteriores, las cuales nunca podrán contravenir la norma primaria, además de que tal remisión debe constituir un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad primaria (P. XLII/2006. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII, mayo de 2006, página 15).

Independientemente de lo anterior, lo cierto es que la responsabilidad constitucional del INE para la debida implementación del tema no se dejó esperar, tomando en cuenta su obligación de prever con antelación los recursos presupuestarios necesarios para el ejercicio 2022, año en que se realizará el proceso de revocación de mandato del Ejecutivo Federal. Así los lineamientos sostuvieron lo siguiente: “...la propia reforma constitucional al artículo 35(4), fracción IX, en su apartado 2º establece que el Instituto Nacional Electoral debe emitir los Lineamientos para las actividades relacionadas con la Revocación de Mandato, actividad que actualmente es indispensable y no puede ser postergada...(y)... esperar a que el Congreso de la Unión emita a más tardar el 30 de septiembre de 2021 la Ley Reglamentaria, ya no se estaría en posibilidades de solicitar el presupuesto para la organización del proceso de revocación de mandato” (Diario Oficial de la Federación DOF 09/09/2021).

Recordemos que la Primera Sala de la SCJN sostuvo en la controversia constitucional 203/2020, que el INE debe ejercer sus atribuciones en materia de procesos de participación ciudadana, con base en la disponibilidad presupuestal existente y de los periodos fiscales subsecuentes.

Así, la correcta disciplina financiera exige que los movimientos y ajustes presupuestales que se realicen para contar con la disponibilidad de recursos para el desarrollo de la RM, se sustenten forzosamente en una base jurídica; por lo que, para determinar los recursos económicos necesarios para organizar el proceso de revocación de mandato, fué indispensable que previamente el INE haya determinado las distintas actividades a realizar por cada una de las áreas, lo cual hizo a través de los Lineamientos para la organización del proceso de revocación del mandato que emitió el 27 de agosto, para lograr que dichas actividades se pudieran incluir en el proyecto de presupuesto para el ejercicio 2022.

Lo cierto es que, la Ley Federal de Revocación de Mandato (LFRM) por fin se aprobó el 13 de septiembre y se publicó en el DOF al día siguiente (14/09/2021), con 61 artículos y define el proceso de revocación de mandato como el instrumento de participación solicitado por la ciudadanía para determinar la conclusión anticipada en el desempeño del cargo de la persona titular de la Presidencia de la

República, a partir de la pérdida de la confianza (artículo 5). Esta ley contiene una disposición derogatoria, en el artículo Segundo Transitorio: “A partir de la entrada en vigor del presente Decreto, se derogan todas las disposiciones normativas que se opongan al mismo”.

Como consecuencia de lo anterior, el pasado 30 de septiembre de 2021 en sesión extraordinaria se aprobó el 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.

Sin embargo, todo lo anterior, nos deja reflexionando:

1. ¿En esta materia de revocación de mandato hubo reserva de ley?
2. ¿El Constituyente Permanente facultó al INE a reglamentar la revocación de mandato (RM)?
3. ¿Es jurídicamente correcto la emisión de lineamientos del INE solo por cuestiones presupuestales, sin que el Congreso General haya regulado antes la RM?
4. ¿Qué naturaleza jurídica tienen esos lineamientos del INE, emitidos antes que la ley que los sustenta? ¿Es una facultad reglamentaria autónoma?
5. ¿Los lineamientos del INE emitidos el 27 de agosto quedaron derogados por oponerse a las disposiciones de la Ley Federal de RM? ¿O solo se deroga la porción normativa correspondiente?
6. ¿Se pueden modificar lineamientos que han sido abrogados por disposición de ley?
7. ¿Debió el INE haber emitido nuevos lineamientos y no sólo modificar una parte de los anteriores lineamientos?

Si bien la mayoría del articulado de los lineamientos y anexos son concordantes con la LFRM, lo ideal hubiera sido que el INE en el segundo momento regulatorio, hubiera agregado la palabra “Nuevos” y entonces haber aprobado en su totalidad, con los ajustes necesarios, los NUEVOS 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, con lo cual se evita el cuestionamiento constitucional del ejercicio de

esta facultad reglamentaria del INE sometida a los principios de reserva de ley, subordinación jerárquica y revocación expresa.

Por muy simple que parezca, en estos casos la forma es fondo.