

En contexto

La Revocación de Mandato

Septiembre 2017



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

EN CONTEXTO

LA REVOCACIÓN DE MANDATO

Salvador Moreno Pérez
Kenya Atenas Nelly Lizárraga Morales

Definición de la revocación de mandato

La palabra “revocación” proviene del latín *revocare*, es decir, anular una concesión o mandato, y del vocablo en inglés *recall*, que significa regulación de procedimiento institucional prevista en concepciones de democracia directa.

Por tanto, la revocación de mandato es el procedimiento por el cual los ciudadanos pueden destituir mediante una votación a un funcionario público antes de que expire el periodo para el cual fue elegido.¹

La revocación de mandato es uno de los instrumentos de la democracia directa, los otros son: referéndum, plebiscito y la iniciativa popular. Alan García explica que la revocación de mandato se decide en las urnas por el mismo cuerpo electoral que designó al funcionario público y no supone una acción judicial que exige las garantías del debido proceso, a diferencia del juicio político y el *impeachment*. La revocación de mandato suele reconocerse en las constituciones.

El mismo especialista nos habla de los requisitos y procedimientos. Al respecto, señala la importancia de la revocación de mandato, pues es un procedimiento que se inicia desde abajo, desde los ciudadanos.

Existen posiciones a favor y en contra de la revocación de mandato. En el Cuadro 1 se destacan las principales.

¹ Alán García Campos, *La revocación del mandato: un breve acercamiento teórico*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México [www.juridicas.unam.mx], consulta: septiembre de 2017.

Cuadro 1. Posicionamientos a favor y en contra de la revocación de mandato

Argumentos a favor	Argumentos en contra
Soberanía popular. La revocación de mandato reconoce a los ciudadanos como la fuente de soberanía popular.	Existencia de métodos mejores.
Mayor cercanía entre electores y elegidos.	Los procesos revocatorios son disruptivos, polarizados y altamente divisibles.
Ciudadanía atenta.	La revocación puede asumirse como un voto de confianza.
Incentivo a la responsabilidad, se cumplen los compromisos.	Incentivo a la inactividad o falta de creación.
Válvula liberadora.	Votación costosa.
Fortalecimiento del sistema representativo.	

Fuente: Alán García Campos, *La revocación del mandato: un breve acercamiento teórico*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México [www.juridicas.unam.mx], consulta: septiembre de 2017.

Los antecedentes de la revocación de mandato se remontan a Estados Unidos a principios del siglo XVII, originario del *common law*. Yanina Welp y Uwe Serdült señalan que el primer caso de revocación de mandato surge a causa de la desconfianza en la clase política y el privilegio en los cargos públicos: “se remonta a las leyes del Tribunal General de la Colonia de la Bahía de Massachusetts en 1631 y a la Carta de Massachusetts de 1691”.²

Lo anterior no quiere decir que México se quedó atrás en utilizar mecanismos por vía de la democracia directa. Desde 1836 la Constitución presentaba antecedentes para emplear la iniciativa popular. Fue en 1923 cuando Rafael Nieto, gobernador de San Luis Potosí, presentó mecanismos para establecer en la Constitución de dicho estado la iniciativa popular, el referéndum y la revocación de mandato con el objetivo de ampliar las funciones de la sabiduría colectiva.³

² Yanina Welp y Uwe Serdült, *La dosis hace el veneno: análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*, Instituto para la Democracia del CNE, Quito, Ecuador, 2014, p. 209.

³ Héctor Aldasoro Velasco, *La revocación del mandato en el contexto de la Constitución Potosina*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, p. 174.



Revocación de mandato. Fundamento teórico

Para entender la revocación de mandato es necesario adentrarse en los orígenes de los regímenes democráticos. Sartori habla de democracia como el poder del pueblo, refiriéndose a la voz de la mayoría; no obstante, la filosofía política señala dos tipos de democracia: directa y representativa.

La democracia directa es el mecanismo por el cual los ciudadanos toman decisiones públicas que atañen al control del gobierno, las decisiones con intereses públicos y nacionales que pueden o no convenir a la sociedad. En cambio, la democracia representativa se basa en los mecanismos electorales donde el pueblo elige a su representante por la vía institucional.

Ahora bien, esto no significa falta de legitimación y soberanía en el país, más bien apunta a complementar y fortalecer cualquiera de las dos formas democráticas para la estructura del sistema político. Al respecto conviene considerar la línea de la democracia directa que pretende este estudio para entender las modalidades de mecanismos, si bien no sólo la revocación de mandato es uno de ellos, sino también existe el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular (véase Cuadro 2).

Cuadro 2. Modalidades o mecanismo de democracia directa

Mecanismos de democracia directa	Definición
Referéndum	Acción de someter algún acto importante de gobierno a la aprobación pública por medio de una votación.
Plebiscito	La consulta al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional, es decir político, en el genuino sentido de la palabra.
Iniciativa popular	Derecho que se le confiere al pueblo para hacer propuestas de ley al Poder Legislativo... estableciendo como único requisito que la iniciativa sea presentada por cierto número de ciudadanos.
Revocación de mandato	Modalidad de participación política en virtud de la cual los electores retiran de su cargo a un determinado funcionario de elección popular, antes de que complemente al periodo para el que había sido elegido inicialmente.

Fuente: Elaboración propia con base en Mauricio Reyna, *El Estado democrático de derecho en México y sus mecanismos de participación ciudadana*, México, Porrúa, 2010.

La modernización en la política se concibe como la ocurrencia de cambios orientados hacia formas de organización libres y democráticas. La amplia consolidación de la democracia directa y de la participación ciudadana consolida mecanismos para defender a la sociedad e intervenir en la toma de decisiones públicas.

La importancia de la revocación de mandato reside en el control sobre el ejercicio del poder, así los ciudadanos pueden fiscalizar a quienes detentan el poder, de esa forma se establece un nexo de responsabilidad entre los funcionarios y su base electoral.⁴

La soberanía reside en el pueblo, que al elegir a aquellas personas que dirigirán sus destinos, les otorga un mandato programático e imperativo. Los electores pueden llamar a rendir cuentas a la autoridad elegida, por sus acciones u omisiones, pudiéndole revocar el mandato.⁵

⁴ *Ibid.*, p. 116.

⁵ Ramiro Alberto Escudero Urango, *Consideraciones sobre la participación democrática y los instrumentos para su eficacia*, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2002.

En el plano constitucional, el artículo 40 señala que “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.⁶

La revocatoria de mandato es un derecho político mediante el cual los ciudadanos que participaron en la elección de funcionarios dan por terminado el mandato conferido por insatisfacción con su gestión o por no cumplir con el programa de gobierno.⁷

La revocación de mandato en México

La revocación de mandato en México como mecanismo de control político ha sido estudiado por Walter Limón. En la revisión de las leyes locales de las entidades federativas encontró disposiciones en ocho entidades, como se observa en el Cuadro 3.

Cuadro 3. La revocación en constituciones y leyes locales

Entidad	Fecha	Notas relevantes
Yucatán	4/7/1938	Prevista en el artículo 30, fracción XLI de la Constitución local. Fue aplicable 72 años hasta que el Pleno de la SCJN la declaró inconstitucional al resolver la acción de inconstitucionalidad 8/2010.
Chihuahua	3/9/1997	Se previó en el artículo 27 de la Constitución local; posteriormente fue reglamentada en la Ley Electoral mediante reforma del 18 de octubre de 1997; se conservó en la Ley Electoral del 12 de septiembre de 2009 (hoy abrogada); fue aplicable hasta que el Pleno de la SCJN la declaró inconstitucional al resolver la acción de inconstitucionalidad 63/2009 y sus acumuladas. Las disposiciones constitucionales y legales fueron derogadas el 27 de junio de 2012.
Zacatecas	11/6/1998	En los artículos 14 y 15 de la Constitución local se reconoce como un derecho y obligación de los ciudadanos.
Oaxaca	15/4/2011	En los artículos 23 y 24 de la Constitución local se reconoce como un derecho y obligación de los ciudadanos; el artículo 25, apartado C, fracción III establece supuestos y requisitos. Fue reglamentada el 17 de agosto de 2012 en la Ley de Participación Ciudadana para el Estado, en su Capítulo Cuarto.

⁶ Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* [www.diputados.gob.mx], consulta: septiembre de 2017.

⁷ *Ibid.*, p. 117.

Entidad	Fecha	Notas relevantes
Morelos	24/4/ 2013	El artículo 19-Bis, apartado A, fracción IV de la Constitución local, establece las causas y bases de su regulación. Fue reglamentada el 5 de marzo de 2014 en la Ley de Participación Ciudadana del Estado, en el Capítulo IV de su Título Tercero. El 18 de mayo de 2016, el Congreso del Estado de Morelos aprobó una reforma a su Constitución local para desaparecer la revocación del mandato, reforma que deberá ser aprobada por la mayoría de los ayuntamientos de esa entidad federativa; de lo contrario, se entenderá que aceptan la reforma (artículo 147 de la propia Constitución local de Morelos).
Guerrero	29/4/ 2014	Se reconoce como instrumento de participación ciudadana en los artículos 19, así como 128 fracción IX de la Constitución local.
Aguascalientes	28/7/ 2014	El párrafo final del artículo 17 de la Constitución local precisa que la ley regulará la revocación del mandato de las autoridades de elección popular y señalará las causales, los procedimientos para su solicitud y los mecanismos para que la misma se lleve a cabo.
Nuevo León	13/5/ 2016	Se reglamenta en la Ley de Participación Ciudadana para el Estado, Libro Tercero, Capítulo Sexto; reglamentación que no está vigente, ya que entrará en vigor una vez reformada la Constitución local a fin de reconocer la revocación del mandato, así como a la Ley Electoral de esa entidad.

Fuente: Walter Limón, “Revocación del mandato en México”, *C2D Working Paper Series*, 51, Centre for Research on Direct Democracy, ZDA Zentrum für Demokratie Aarau, University of Zurich, 2016.

El caso más reciente se dio en Jalisco a raíz de la reglamentación de la revocación de mandato en el Código Electoral y de Participación Social del Estado en los artículos 427 al 439 gracias a una reforma de 2016, a la cual el partido Movimiento Ciudadano pretende utilizar para ratificar a los presidentes municipales de esa agrupación elegidos en 2015, entre los que figuran Enrique Alfaro, alcalde de Guadalajara.

Iniciativas sobre revocación de mandato presentadas durante la LXIII Legislatura

En el Congreso de la Unión, en lo que va de la LXIII Legislatura, se han presentado —según el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación— 10 iniciativas sobre revocación de mandato, de las cuales sólo tres se encuentran con dictamen pendiente y las demás fueron desechadas o retiradas.

La revocación de mandato es un asunto de mayor interés de los congresos locales. El Congreso de Jalisco presentó dos iniciativas al respecto, en tanto que los congresos de Morelos, Sonora y Chihuahua presentaron una iniciativa sobre el tema ante el Congreso de la Unión.

De las iniciativas pendientes destaca la presentada por senadores del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática el 13 de septiembre de 2016. En la exposición de motivos se justifica la no inconstitucionalidad de la revocatoria popular de mandato, ya que se limita a determinar si confirma o revoca el mandato que el ciudadano otorgó a través del voto y no se impone como pena. Por tanto, argumentan que la revocatoria es un derecho político ciudadano, diferente de la remoción del cargo que es activada por instituciones relacionadas con la justicia.

La iniciativa con proyecto de decreto pretende adicionar un párrafo al artículo 35 constitucional para revocar o confirmar, mediante votación, el mandato conferido a los servidores públicos de elección popular.

De las bases y principios para derrocar el mandato de los servidores públicos elegidos por voto popular se pueden señalar: que la solicitud de revocación se hará con un 10% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores; el Instituto Nacional Electoral verificará que se cumpla la solicitud, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados; el proceso revocatorio de mandato no podrá solicitarse antes de cumplido el primer año en funciones para el que fue electo el servidor público, ni durante su último año; habrá revocación popular de mandato cuando la mayoría de los ciudadanos que concurran a la consulta manifiesten su rechazo a que el servidor público continúe en su encargo y no procederá recurso alguno. Asimismo, se deja a las constituciones y leyes de las entidades federativas el establecimiento del proceso de revocación popular de mandato.

La iniciativa presentada en mayo de 2017 por el Congreso del estado de Chihuahua especifica que serán sujetos de la figura de revocación de mandato, a través de una consulta ciudadana, el presidente de la república, los diputados federales, senadores, gobernadores de entidades federativas, diputados locales e

integrantes de ayuntamientos; al igual que la iniciativa de los senadores del PRD la organización de la consulta recae en el INE.

En tanto que la iniciativa pendiente de dictamen presentada por diputados locales del Congreso de Sonora en marzo de 2017, a diferencia de las anteriores, determina que es derecho y obligación de los ciudadanos participar en las votaciones de revocación de mandato de cualquier funcionario público elegido mediante el voto popular.

La revocación de mandato en diferentes países

El análisis comparativo de los mecanismos de participación ciudadana directa en países latinoamericanos como Bolivia, Ecuador y Cuba, confirman la participación de democracias modernas con respuesta a la toma de decisiones de la población para confirmar si una persona con cargo público puede seguir laborando, esto como mecanismo de control desde la ciudadanía, sin olvidar el mecanismo jurídico.

Dicho lo anterior no sólo la sociedad participa en la democracia directa, son las asambleas legislativas las que potencializan el uso de la estructura institucional para ejercer la revocación de mandato en algunos países latinoamericanos. Ejemplo de ello es la Constitución de la República Bolivariana, ya que establece una forma de gobierno democrática, participativa, representativa y comunitaria. Asimismo, serán desarrolladas por la ley de forma directa y participativa por medio del referéndum, la iniciativa legislativa, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa. Además propone de forma comunitaria las elecciones tanto de las autoridades locales como de los pueblos indígenas. De igual forma, es función de los poderes legislativo, ejecutivo, judicial y electoral la defensa y control del Estado, sin dejar a un lado la presencia del pueblo soberano establecida en su artículo 241.

El proceso de revocación de mandato lo señala en su artículo 240, en el que se asegura que toda persona que ejerza un cargo electo podrá ser revocado a excepción del poder judicial, esto pone en duda el ejercicio de la soberanía y



descontrola los mecanismos de la democracia directa, además de que la revocación se podrá solicitar después de que transcurra la mitad del periodo de mandato.⁸

Ecuador considera ser un Estado soberano, unitario, independiente y democrático, además de tener un gobierno presidencial electivo, responsable y participativo. Sin dejar a un lado los órganos institucionales para los procesos de participación ciudadana, establece en su constitución un apartado llamado “De otras formas de participación democrática”, en el que señala consultas populares en sus artículos 103 y 109 con la revocatoria de mandato.

Para la revocatoria de mandato se necesita por lo menos 30% de los empadronados, sólo podrán ser revocados “alcaldes, prefectos y diputados de su elección, por actos de corrupción o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo”.⁹

Conforme a lo estipulado en la Constitución cubana, establece ser una democracia socialista. Esto no impide que los procesos de la democracia directa sean restringidos, al contrario, considera de vital importancia los ejercicios de revocación de mandato a cualquier órgano del Estado, desde los vicefiscales hasta la Asamblea General. También establece la vía institucional del proceso democrático (véase Cuadro 4).¹⁰

⁸ Constitución Política del Estado, Bolivia, *InfoLeyes, Legislación online* (consulta: 14 de septiembre de 2017).

⁹ Constitución Política de la República de Ecuador [<http://pdba.georgetown.edu/Parties/Ecuador/Leyes/constitucion.pdf>], consulta: 14 de septiembre de 2017.

¹⁰ Constitución política de la República de Cuba [<http://www.wipo.int/wipolex/es/details.jsp?id=10663>], consulta: 14 de septiembre de 2017.



Cuadro 4. Revocación de mandato en diferentes países de América Latina

Derecho comparado			
País	Forma de gobierno	Revocación artículos	Autoridades que pueden revocarse
Bolivia	<i>Democrática, participativa, representativa y comunitaria</i>	Art. 11. La democracia se ejerce de las siguientes formas, que serán desarrolladas por la ley: 1. Directa y participativa, por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa.	Toda persona que ejerza un cargo electo, excepto el órgano judicial.
Ecuador	<i>Democrática, participativa, representativa.</i>	Art. 109.- Los ciudadanos tendrán derecho a resolver la revocatoria del mandato otorgado a los alcaldes, prefectos y diputados de su elección, por actos de corrupción o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo. Cada uno de los candidatos a alcalde, prefecto o diputado, al inscribir su candidatura presentará su plan de trabajo ante el correspondiente tribunal electoral. Art. 110.- La iniciativa para la revocatoria del mandato la ejercerá un número de ciudadanos en goce de los derechos políticos, que represente por lo menos el treinta por ciento de los empadronados en la respectiva circunscripción territorial. Una vez que el tribunal electoral verifique que la iniciativa cumple con los requisitos previstos en esta Constitución y en la ley, procederá a la convocatoria en los diez días inmediatamente posteriores a tal verificación. El acto electoral se realizará dentro de los treinta días subsiguientes a la convocatoria.	Alcaldes, prefectos y diputados de su elección
Cuba	<i>Sistema democrático socialista</i>	Art. 68. Los órganos del Estado se integran y desarrollan su actividad sobre la base de los principios de la democracia socialista que se expresan en las reglas siguientes: a) todos los órganos representativos de poder del Estado son electivos y renovables; b) las masas populares controlan la actividad de los órganos estatales, de los diputados, de los delegados y de los funcionarios; c) los elegidos tienen el deber de rendir cuenta de su actuación y pueden ser revocados de sus cargos en cualquier momento; Art. 75. Son atribuciones de la Asamblea Nacional del Poder Popular: o) revocar la elección o designación de las personas elegidas o designadas por ella.	Todos los órganos representativos de poder del Estado

Fuente: *Constitución política de la República de Cuba* [<http://www.wipo.int/wipolex/es/details.jsp?id=10663>]; *Constitución Política del Estado, Bolivia*, InfoLeyes, Legislación online y *Constitución Política de la República de Ecuador* [<http://pdba.georgetown.edu/Parties/Ecuador/Leyes/constitucion.pdf>].

Comentarios finales

La democracia directa como forma de participación continua del pueblo otorga facultades, tanto a los ciudadanos como a los órganos electorales y legislativos, de contar con instrumentos que intervengan en el proceso de destitución de servidores públicos que hayan incumplido con sus obligaciones para el Estado; asimismo le da la oportunidad a la participación ciudadana para fortalecer la soberanía y los derechos de los ciudadanos de regular los poderes del Estado para fortalecer la legitimidad y las regulaciones jurídicas hacia un gobierno democrático y moderno.

Si bien la Constitución de la Ciudad de México en su capítulo II “De la democracia directa, participativa y representativa”, artículo 25, puntualiza disposiciones en las que los ciudadanos pueden incidir tanto individual como colectivamente en las decisiones públicas usando mecanismos como el referéndum, plebiscito, consulta popular, iniciativa ciudadana y revocación de mandato, en México se han llevado a cabo algunas consultas para revocar o ratificar el mandato de algún funcionario. Desafortunadamente han sido ejercicios “a modo” para validar o ratificar su mandato; no se han convertido en verdaderos ejercicios democráticos y con efectiva participación ciudadana.

La falta de información y claridad en el proceso no sólo de revocación de mandato sino de mecanismos democráticos de forma directa en México da como resultado una participación momentánea y con una ciudadanía poco satisfecha de las instituciones en su conjunto; por tanto, se requiere revalorizar la importancia de la participación ciudadana como base de la soberanía para incidir en el sistema político y electoral, colaborando de esta manera para lograr una cultura de la democracia directa en México.