

Introducción

El primer párrafo del artículo 41 constitucional señala que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión —aunque no sólo, pues desde 2012 se han incluido en el sistema constitucional federal tibios medios de democracia directa, tales como la iniciativa legislativa popular, las candidaturas independientes y las consultas ciudadanas—, y desde 2001 el artículo 2o. de la Constitución reconoce el derecho de los pueblos originarios a dotarse de sistemas normativos y estructuras de gobierno propios. Lo anterior implica que la soberanía puede ejercerse por vías diferentes a las estrictamente representativas, y que en México constitucionalmente es posible la inclusión de mecanismos de democracia directa, como la revocación de mandato de sus gobernantes electos.

Se define la revocación de mandato como el procedimiento institucional que permite la remoción de los representantes electos por parte de sus electores.¹ Para el tratadista argentino Mario Justo López,² la revocación de mandato o *recall* es un procedimiento para destituir a los representantes o funcionarios elegidos antes de que se cumpla el plazo fijado para su actuación, y cuyo objeto radica en mantener constantemente responsables ante sus electores a los funcionarios públicos elegidos. La revocación de mandato otorga a la población la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo de elección popular como resultado

¹ Nohlen, Dieter (coord.), *Diccionario de ciencia política*, México, Porrúa, 2006, p. 1226.

² López, Mario Justo, *Manual de derecho político*, Buenos Aires, Kapelusz, 1975.

de un proceso de consulta también popular.³ Se trata de un instrumento de defensa de los ciudadanos frente a los gobernantes devenidos populares.⁴

De acuerdo con estas definiciones, pueden identificarse los siguientes rasgos característicos de este mecanismo jurídico-constitucional:

- a) Es un derecho político reconocido a los ciudadanos, previsto constitucional y legalmente en algunos países.
- b) Tiene por objeto la destitución de un servidor público de elección popular antes de que expire el periodo de su mandato.
- c) Requiere el acuerdo de la mayoría de los electores que participan en el proceso revocatorio en el porcentaje que establezca cada Constitución, y exige un porcentaje de ciudadanos para iniciarlo.
- d) Su carácter vinculante depende de la determinación de la propia Constitución.
- e) Puede promoverse con expresión de causa o sin determinación de ella, con pruebas o sin ellas. Las causas y las pruebas no son importantes. Se trata de una decisión ciudadana.
- f) No debe confundirse con el *impeachment* o juicio político ni con ningún otro procedimiento de responsabilidad de carácter jurídico.
- g) Es un procedimiento eminentemente político, en el sentido de que los ciudadanos tienen el derecho, en ejercicio de su soberanía, de deponer a sus gobernantes electos a través de una consulta organizada para ese fin.

³ Zovatto, Daniel, "Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007", en Lissidini, A. *et al.*, *Democracia directa en Latinoamérica*, Buenos Aires, Prometeo, 2008, p. 260.

⁴ Eberhardt, M. L., "Crisis de la representación en las democracias presidencialistas latinoamericanas. ¿La revocatoria de mandato como opción?", *Elecciones*, Lima, vol. 12, núm. 13, enero-diciembre de 2013.

La revocación de mandato se encuentra prevista en las Constituciones locales de distintas entidades de la República, ya sea respecto a autoridades estatales o municipales. Entre esas Constituciones están Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en algunos casos —Chihuahua y Yucatán—, ha considerado a la figura como inconstitucional, por no estar prevista en la Constitución federal y porque, a juicio de ese Tribunal, las únicas causas de destitución e inhabilitación de funcionarios electos son las del título IV de esa Constitución.⁵

Recientemente, la Constitución de la Ciudad de México la contempló —5 de febrero de 2017—. En el artículo 25 de ese texto constitucional se enlistan los mecanismos de democracia directa: la iniciativa ciudadana, el referéndum, el plebiscito, la consulta ciudadana, la consulta popular y la revocación de mandato. Las críticas que podemos adelantar a estos instrumentos son que se exigen umbrales difíciles de superar para su procedencia —números altos de ciudadanos inscritos en el listado nominal de electores— y que existen materias como la penal o la tributaria que no son susceptibles de plantearse a través de los medios de democracia directa.

El artículo 25 G de la Constitución de la Ciudad de México señala sobre la revocación de mandato lo siguiente: 1) las y los ciudadanos tienen derecho a solicitar la revocación de mandato de representantes electos cuando así lo demande al menos el 10% de las personas inscritas en la lista nominal de electores del ámbito respectivo; 2) la consulta para la revocación de mandato sólo procederá una vez, cuando haya transcurrido al menos la mitad

⁵ Resolución dictada en la Acción de inconstitucionalidad 63/2009 y sus acumuladas 64/2009 y 65/2009, promovida por legisladores de Chihuahua, el Partido del Trabajo y el procurador general de la República. *Diario Oficial de la Federación* del 29 de enero de 2010.

de la duración del cargo de representación popular de que se trate, y 3) serán obligatorios los resultados de la revocación de mandato siempre que participe al menos el 40% de las personas inscritas en el listado nominal de electores del ámbito respectivo y que de éstas el 60% se manifieste a favor de la revocación.

Esta regulación presenta, a nuestro juicio, las siguientes deficiencias: a) es muy alto el porcentaje de ciudadanos —el 10%— para iniciar la revocación; b) la consulta sobre revocación de mandato no procede en cualquier tiempo, sino sólo una vez, cuando haya transcurrido la mitad del mandato, y c) también resultan excesivos los porcentajes para considerar vinculante al procedimiento de revocación.⁶

En América Latina está prevista la revocación de mandato a nivel nacional o subnacional en países como Argentina, Colombia,⁷ Ecuador, Bolivia, Panamá, Perú y Venezuela. En Bolivia, Ecuador y Venezuela se encuentra reconocida también para el presidente de la República.

La Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009, en su artículo 171, señala: “En caso de revocatoria de mandato, la Presidenta o el Presidente del Estado cesará de inmediato en sus funciones debiendo asumir la Presidencia la persona que ejerza la Vicepresidencia, quien convocará de forma inmediata a elecciones a la Presidencia del Estado a realizarse en el plazo máximo de noventa días”. Evo Morales se sometió a un procedimiento de revocación de mandato en 2008, del que salió fortalecido.⁸

⁶ Cárdenas Gracia, Jaime, *La Constitución de la Ciudad de México. Análisis crítico*, México, Instituto Belisario Domínguez-UNAM, 2017.

⁷ El derecho de revocación se encuentra proclamado en el artículo 103 de la Constitución de Colombia de 1991, dentro del capítulo consagrado a las “formas de participación democrática”, bajo la denominación “revocatoria del mandato”. El precepto establece que “Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referéndum, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato”, y encomienda su regulación a la ley.

⁸ Eberhardt, M. L., *op. cit.*

En la Constitución ecuatoriana de 2008, sus artículos 105 y 106 determinan lo siguiente:

Las personas en goce de sus derechos políticos podrán revocar el mandato de las autoridades de elección popular. La solicitud de revocatoria de mandato podrá presentarse una vez cumplido el primero y antes del último año del período para el que fue electa la autoridad cuestionada. Durante el período de gestión de una autoridad podrá realizarse sólo un proceso de revocatoria del mandato. La solicitud de revocatoria deberá respaldarse por un número no inferior al diez por ciento de personas inscritas en el registro electoral correspondiente. Para el caso de la Presidenta o Presidente de la República se requerirá el respaldo de un número no inferior al quince por ciento de los inscritos en el registro electoral... El Consejo Nacional Electoral, una vez que conozca la decisión de la Presidenta o Presidente de la República o de los gobiernos autónomos descentralizados, o acepte la solicitud presentada por la ciudadanía, convocará en el plazo de quince días a referéndum, consulta popular o revocatoria de mandato, que deberá efectuarse en los siguientes sesenta días. Para la aprobación de un asunto propuesto a referéndum, consulta popular o revocatoria de mandato, se requerirá la mayoría absoluta de los votos válidos, salvo la revocatoria de la Presidenta o Presidente de la República en cuyo caso se requerirá la mayoría absoluta de los sufragantes. El pronunciamiento popular será de obligatorio e inmediato cumplimiento. En el caso de revocatoria de mandato la autoridad cuestionada será cesada de su cargo y será reemplazada por quien corresponda de acuerdo a la Constitución.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, en su artículo 72, indica:

Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables. Transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria, un número no menor del veinte por ciento de electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria a referendo para revocar su

mandato. Cuando igual o mayor número de electores y electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hubieren votado a favor de la revocatoria, siempre que haya concurrido al referendo un número de electores y electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los electores y electoras inscritos, se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y la ley. La revocatoria de mandato para los cuerpos colegiados se realizará de acuerdo con lo que establezca la ley. Durante el periodo para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de mandato.

El ejemplo más conocido de revocación en ese país lo protagonizó Hugo Chávez en 2004, en el que el 40.74% de los electores votaron “sí” a la revocación y un 59.25% votaron por la negativa, es decir, no se actualizó la revocación efectiva.

En Estados Unidos, la revocación de mandato existe desde hace aproximadamente un siglo en algunos estados y está contemplada en las siguientes entidades de ese país: Alaska, Kansas, Nueva Jersey, Arizona, Luisiana, Dakota del Norte, California, Michigan, Oregón, Colorado, Minesota, Rhode Island, Georgia, Montana, Washington, Idaho, Nevada y Wisconsin. De acuerdo con Cronin, desde la existencia del *recall* se han celebrado aproximadamente 5,000 procedimientos.⁹ En el estado de Montana se permite también la destitución de funcionarios administrativos no electos popularmente. En Estados Unidos, la mayoría de las normas relativas a la destitución prohíben su uso durante los primeros 12 meses del mandato de los funcionarios y, en cinco estados, durante los últimos 180 días de ejercicio del cargo.

La Confederación Helvética la prevé en los siguientes cantones: Berna, Schaffhausen, Solothurn, Thurgau, Ticino y Uri. También existe en países como Taiwán, Etiopía, Liechtenstein, Nigeria o Palaos.¹⁰

⁹ Cronin, T. E., “The Recall Device”, *Direct Democracy. The Politics of Referendum, Initiative and Recall*, Harvard University Press, 1989.

¹⁰ García Lema, A. M., *La reforma por dentro. La difícil construcción del consenso constitucional*, Buenos Aires, Planeta, 1994, p. 260.

En México, el artículo 115 de la Constitución federal establece una forma de revocación de mandato —no ciudadana— como facultad de los congresos locales, al señalar en su base I, párrafo tercero, lo siguiente:

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y *suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros*, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

Una democracia deficitaria y en ciernes, como la mexicana, requiere fortalecer sus mecanismos de participación ciudadana, en donde el electorado tenga el derecho de revocar un mandato cuando la mala actuación de sus representantes, a juicio de los ciudadanos, así lo amerite; de lo contrario, la ciudadanía queda sujeta a los arbitrios y designios de un diputado, un senador, un gobernador o un presidente de la República desvinculado a los intereses y necesidades sociales. La revocación de mandato es, por tanto, un mecanismo de rendición de cuentas que evita la democracia delegativa —los cheques en blanco— y actúa en tiempos de neoliberalismo como un instrumento para que el gobernante no entregue los recursos de la nación y las políticas públicas a las elites nacionales y transnacionales.