La revocación de mandato en México:
entre lecciones aprendidas y asignaturas pendientes.

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. ***Artículo 40, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.***

La democracia no garantiza un buen gobierno, pero, a diferencia de los sistemas autocráticos, permite echar del poder a los que lo hacen mal. ***Felipe González Márquez.***

I. De la idea y sus practicantes.

Vivimos tiempos complejos y hasta turbulentos, tal vez nublados -diría Octavio Paz- para la democracia en el mundo.

El desencanto o desafección hacia la democracia, según lo expresan José Woldenberg y Ludolfo Paramio, respectivamente, se manifiesta en una sostenida desconfianza ciudadana hacia los partidos políticos y los gobiernos que surgen de ellos que deriva en la tentación por el ensayo de fórmulas autoritarias para resolver, o simplemente paliar, los grandes problemas sociales y económicos. Este fenómeno se agudiza en países con democracias jóvenes e inestables.

México abraza la democracia y la entiende, en el sentido amplio del artículo tercero de su Carta Magna, considerándola: *no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo*.

De ahí la creciente exigencia social para el mejoramiento de la toma de las decisiones públicas y la profundización de la cultura política democrática que se advierte en la evolución electoral, particularmente desde 1990 con la aparición de un Instituto Federal ciudadano, autónomo e independiente; con la adopción constitucional del enfoque de los derechos humanos a partir de 2011 y con la progresiva incorporación de mecanismos de democracia directa a partir del inicio de la segunda década del presente siglo.

En esta lógica se inscribe la Revocación de Mandato.

Pero antes de incorporarnos de lleno a su análisis y perspectivas en México vale la pena hacer un breve recorrido por sus fundamentos teóricos y evolución histórica en el mundo en los años recientes.

En el *Diccionario de Ciencia Política* de Dieter Nohlen la definición de revocación es la del *procedimiento institucional previsto en concepciones de democracia directa, de acuerdo con el cual es posible, en todo momento, la remoción del puesto de representantes designados, por parte de sus electores.* Para el *Diccionario Electoral* del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, la revocatoria del

mandato o referéndum revocatorio constituye un procedimiento a través del cual los electores pueden destituir a un funcionario de un cargo público con anterioridad a la expiración del período para el cual fue elegido.

Quizá las palabras claves sean *remoción* y *destitución.* En ellas subyace la idea de una deficiente o francamente mala rendición de cuentas y la consecuente pérdida de confianza popular en el gobernante.

No resulta pues fortuito que la Suprema Corte de Justicia de la Nación entienda a la revocación de mandato como 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, dado que implica que los ciudadanos puedan revocar el resultado de una votación democrática, bajo mecanismos directos que constituyen una forma de dar por terminado el cargo de los servidores públicos.*

Existen dos formas de poner en práctica el proceso de revocación de mandato. El primero es indirecto y se le conoce como *mixto* o de arriba hacia abajo. En este caso sólo puede ser activado por una autoridad del gobierno, parlamento o el presidente. El segundo es directo y lo activa el electorado, mediante la recolección de firmas, el el caso de México. Se le conoce como *puro* o *de abajo hacia arriba.*

La Revocación de Mandato no es ni nueva ni atípica en el orbe. Es de larga data en los cantones suizos y gana terreno y alcances en la América Latina de nuestros días. En aquella es consuetudinaria y muy local en esta excepcional y con alcances nacionales.

Es practicada en Europa por Alemania, Letonia, Liechtenstein, Reino Unido, Suiza y Ucrania; en Asia la contemplan Filipinas, India, Japón y Taiwán; en Oceanía está presente en Nueva Zelanda y Palau, para África son Etiopía y Nigeria sus usuarios y en América existe en Argentina, Bolivia, Canadá, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, México, Perú y Venezuela. Si bien solo 23 de los 197 países miembros de la ONU tienen revocación de mandato, alrededor del 11 %, es de esperarse que su práctica se difunda con mayor amplitud en el futuro.

Sólo en América Latina es viable nivel de la presidencia. Tales son los casos de Bolivia, Ecuador, Venezuela y México.

En 2004 y 2008, los gobiernos de Hugo Chávez y Evo Morales enfrentaron este proceso, Andrés Manuel López Obrador, en 2022, ha sido el tercer presidente en el mundo que se somete a este ejercicio. En Ecuador no ha tenido verificativo hasta la fecha.

Son variables los porcentajes de electores requeridos para poner en marcha la revocación de mandato en nuestra región continental:

- Ecuador: el 15% del padrón electoral puede solicitarla a partir del primer año de gobierno.
- Bolivia: requiere el mismo porcentaje del electorado y que haya transcurrido al menos la mitad del periodo presidencial.
- Venezuela: son necesarias las firmas de 20% de las personas inscritas en el Registro Electoral.
- México: estipula el 3% de la lista nominal con dispersión en 17 entidades federativas.

II. ¿Dónde estamos parados?

Han transcurrido prácticamente 10 meses desde que los ciudadanos mexicanos con capacidad y disposición de votar acudieron a las urnas para participar en el proceso de revocación de mandato.

- En 2019 se aprobaron las reformas constitucionales que abrieron el camino al establecimiento de la revocación de mandato a nivel presidencial,
- a fines de 2021 el Congreso de la Unión da a luz la Ley Federal de Revocación de Mandato muy pasada de término,
- la autoridad administrativa electoral no recibió el presupuesto solicitado y necesario para la realización de un ejercicio similar en dimensiones a una elección presidencial lo que repercutió a que el despliegue logístico fuera menor pero sin dejar de garantizar que sufragara toda persona que así lo deseara.
- dos días antes el Instituto Nacional Electoral había emitido los lineamientos para la realización del proceso –atendiendo a las disposiciones constitucionales que lo establecían- debiendo modificarlos tras la promulgación de la ley de la materia para ajustarlos a lo contenido en ella (es de señalarse que las modificaciones no pueden ser consideradas como mayores).
- La recolección de firmas y su validación se vieron ensombrecidas por la beligerancia declarativa de recolectores, partidos, legisladores y numerosos actores políticos de diverso espectro. El fenómeno se recrudeció con la gran cantidad de firmas apócrifas detectadas por el INE.
- Un tema de gran discusión fue la promoción para participar en el proceso que, por ley, era una tarea exclusiva del INE para evitar la intervención de los integrantes de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial así como de los partidos políticos y cualesquier actor diverso de la autoridad electoral. Incluso se emitió un decreto para permitir dicha promoción a entes diferentes cuyo objetivo no se cumplió merced a sentencias jurisdiccionales.
- Diecisiete por ciento de los electores integrantes de la lista nominal participaron en el ejercicio razón por la cual el proceso revocatorio no tuvo efectos vinculantes y dejó sin materia una gran cantidad de impugnaciones ante el TEPJF que dejó para futuras oportunidades el fortalecimiento de

líneas jurisprudenciales relativas a la eventual nulidad total o parcial del proceso y/o la modificación del cómputo y los resultados finales.

- La mayoría de los votante sufragaron en favor de la conclusión del mandato del presidente en los términos de los comicios de 2018, el período sexenal para el que fue electo.

Ante este escenario resulta seductora la idea de proclamar el fracaso del proceso para sus detractores y llamarse a satisfechos sus partidarios. Lo cierto es que las enseñanzas son grandes y podrían resumirse en la necesidad de afinar leyes y procedimientos y ajustar expectativas a un escenario realista.

Lo cierto es que los mecanismos de participación ciudadana atraviesan por un rápido crecimiento y una acelerada evolución y demandan altura de miras de quienes los diseñan a la vez que de una intensa difusión de sus bondades entre la sociedad para posibilitar en el futuro una mayor participación de la ciudadanía en la toma de las decisiones públicas y un mayor grado de legitimidad de las mismas.

Llegados a este punto resulta prudente recordar que la práctica efectiva, y de facto, de la revocación de mandato tiene una larga historia en México, los usos y costumbres son un clara muestra de ello de igual forma podríamos ver la posibilidad de reelección para presidencias municipales e integrantes de las legislaturas que propició la reforma electoral de 2014.

No sobra recordar que ya en 2010 el congreso del estado de Yucatan había introducido en la legislación local la revocación de mandato y que si no llegó a concretarse fue por una controversia constitucional en la que la SCJN resolvió que la Constitución contemplaba ya mecanismos para la conclusión anticipada de un mandato y por tanto la revocación era improcedente. En otras palabras en enfoque que privaba en ese momento era el de una democracia representativa distante de los mecanismos de la directa.
Al día de hoy Aguascalientes, Chihuahua, Ciudad de México, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, y Yucatán tienen el de revocación de mandato como forma de participación ciudadana.
Son siete estado, el 21.88% de las entidades federativas en su Ley de Participación Ciudadana local cuentan con la posibilidad de promover localmente la revocación de mandato.

III. ¡Manos a la obra!

Es claro y prudente conservar e impulsar el mecanismo de democracia directa del proceso de revocación de mandato, al igual que otros existentes agrupados en la consultas populares, los plebiscitos, los referéndumes y aquellos que la evolución social y política haga menester crear y poner en práctica.

Ni podemos ni debemos pasar por alto que el contorno de la evolución y perfeccionamiento de la vida democrática, en buena medida, se esculpe a golpes de mayete. Son las sentencias de los órganos jurisdiccionales federal, pero sobre todo locales, los que clarifican conceptos, disipan dudas, resuelven controversias y allanan el camino hacia la evolución pacífica de las sociedades.

Concluyo estas líneas con un breve, y apenas básico, listado de algunas de las acciones impostergables ligadas a la figura de revocación de mandato.

- Analizar la conveniencia de que la de Revocación de Mandato se convierta en una Ley General. Que recoja las experiencias locales, las incorpore y de lugar al establecimiento de parámetros generales en el país en términos de: tiempos, porcentajes requeridos para activar el proceso, competencias, etc.
- Definir qué ocurriría en el caso de que el proceso fuera vinculante y diera lugar al término anticipado del periodo de gobierno puesto que la actual ley no lo define y lo deja a la Constitución con lo que se priva a la ciudadanía de elegir por quien quiere sustituir a quien le retira la confianza dejándolo en manos de los congresos. Lo pertinente sería convocar una nueva elección para el cargo.
- Garantizar la promoción del proceso por la autoridad administrativa electoral o, en su caso, definir que otros actores pueden realizarla y en qué términos. Recordemos que el espíritu es la exclusividad en la tarea por la autoridad electoral para evitar que actores y recursos públicos o privados no incidan en la decisión del electorado.
- Definir los umbrales de participación para activar en mecanismo a la luz de las experiencias internacionales, particularmente por lo que hace a la presidencia, considerando como piso un porcentaje de al menos el 10 o el 15 por ciento de la lista nominal de electores.

Finalmente traigo a colación un dato interesante y una convicción personal:

El dato: posible que el proceso de revocación de mandato se active en tres alcaldías de la Ciudad de México, a saber: Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Xochimilco. De ser así se despertará un interesante proceso jurisdiccional local y federal.

La convicción: la no reelección y la democracia representativa, específicamente por lo que hace a los ejecutivos federal y estatales, tienen profunda raigambre en la historia y en cultura política mexicana. Ello explica en buena medida, desde mi óptica, los resultados del proceso revocatorio. En otras latitudes la revocación trocada en aclamación dio lugar a una extensión de mandato superior a los límites de la prudencia. En México la no reelección es parte de un adn que da certeza a los tiempos del poder político y pone un dique al caudillismo, en el sentido negativo que de la palabra existe y que ha estudiado Alan Knight.

José Ramírez Salcedo.
Ciudad de México, febrero 17 de 2023.