Revocación de Mandato

La revocación del mandato es el procedimiento a través del cual los ciudadanos pueden destituir mediante una votación a un funcionario público antes de que expire el periodo para el cual fue elegido. En este sentido a través de dicho procedimiento se brinda la posibilidad a la ciudadanía para que una vez satisfechos los requisitos, someta a consulta la remoción de un funcionario público electo, antes de que venza el plazo para el cual fue designado (García 2005)

Dieter Nohlen, define la revocación de mandato como el procedimiento institucional previsto en concepciones de democracia directa, de acuerdo con el cual, es posible en todo momento la remoción del puesto de representantes electos por parte de sus electores (Nohlen 2006).

A diferencia de otros procedimientos de destitución (como el juicio político y el impeachment) la revocación del mandato se decide en las urnas por los ciudadanos que originalmente designaron al funcionario público y no supone una acción judicial que exige las garantías del debido proceso (García 2005).

La revocación de mandato se sustenta esencialmente en los principios de soberanía popular, representación y rendición de cuentas, a través de los cuales el pueblo ejerce su soberanía, sin embargo, es una de las figuras de participación política menos explorada por los regímenes democráticos de todo el mundo (Cámara de Senadores 2012).

Son pocas las constituciones en el mundo que proveen la figura de revocación de mandato a nivel nacional, en la mayoría de los países, dicha figura está considerada como un mecanismo de carácter local o regional (García 2005).

La revocación de mandato es una herramienta en favor de los ciudadanos y un instrumento de democracia directa para ejercer un control político y hacer rendir cuentas a gobiernos que, si bien fueron electos democráticamente, no han cumplido con las expectativas de cambio social expresado en las urnas. En este sentido, la revocación empodera al ciudadano al permitirle premiar o castigar a gobiernos indeseables sin la necesidad de tener que esperar a que concluyan su gestión.

En Latinoamérica, la revocación de mandato se encuentra contemplada en el ámbito nacional en países como; Panamá, Ecuador, Venezuela, Bolivia y México. Estos países junto con Perú, Argentina, Colombia y Panamá la incluyen a escala subnacional.

La opción de destituir a un funcionario de su cargo permite atenuar un problema de las democracias representativas, identificado años atrás por Rousseau, que consiste en que los representantes, una vez elegidos, no están sometidos a un control por parte de los votantes. La revocación intenta solucionar esta problemática al permitir a un cierto número de electores descontentos con su representante

(Eberhardt 2017) logre remover a quien desde su perspectiva no cumple con el mandato dado por los ciudadanos.

En este sentido, la revocación de Mandato constituye un mecanismo de participación ciudadana "negativa" o de control, más que de expresión o gestión "positiva" de proyectos e iniciativas ciudadanas, ya que supone eliminar el contrato de representación celebrado por el votante sin tener que esperar a que expire el periodo por el que fue nombrado el representante popular (Eberhardt 2017).

Es por tanto un instrumento de accountability, entendida ésta como la capacidad para asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas por sus conductas; la facultad de obligarlos a justificar y a informar sobre sus decisiones y la disponibilidad para que eventualmente puedan ser castigados por ellas (Eberhardt 2017).

Este mecanismo incentivó a los funcionarios para que informen y expliquen sus decisiones, pero también conlleva la posibilidad efectiva de que los ciudadanos puedan castigar sus conductas en caso de hallarlas inapropiadas (Eberhardt 2017). De este modo, el voto del ciudadano deja de ser, en parte, un cheque en blanco, pues quien es elegido está sometido al escrutinio público y debe rendir cuentas a sus electores a riesgo de ser revocado.

Entre los argumentos a favor de la revocación de mandato se encuentran: 1) Reconocimiento de la soberanía popular, 2) Mayor cercanía entre electores y elegidos, 3) Ciudadanía atenta y vigilantes de la acción pública, 4) Válvula liberadora del descontento político-social, 5) Una vía institucional de destitución, 6) Fortalecimiento del sistema representativo, 7) Rendición de cuentas de los funcionarios, 8) Educa al electorado, entre otras (García 2005).

¿Cuáles son las condiciones que debe cumplir un proceso democrático como la revocación de mandato?

La democracia constituye un método de discusión y decisión colectiva que bajo ciertas precondiciones lleva a decisiones moralmente correctas. Dichas condiciones son i) participación de los afectados, ii) libertad de expresión en el debate, iii) igualdad de condiciones en la participación del proceso político e imparcialidad en el procedimiento deliberativo (Nino 1997).

En primer lugar, la revocación debe ser lo suficientemente incluyente como para tomar en cuenta a una parte importante de los afectados en la decisión, en el caso de nuestro país se exige contar con al menos el 3% de la lista nominal para hacer la solicitud (LRM Art. 7) y para ser vinculante es necesario que haya votado al menos el 40% de los ciudadanos inscritos en dicha lista. A menor participación de los afectados (ciudadanos) menor legitimidad tendrá la revocación.

En segundo lugar, se debe garantizar que los participantes cuenten con suficiente información. La libertad de expresión y los medios de comunicación juegan un papel clave en este aspecto. Es necesario que haya una libre circulación de las ideas sobre las distintas posiciones en favor o en contra de la revocación de mandato del

funcionario público en cuestión para formar una opinión pública. Los involucrados deben tener garantizado su derecho a opinar y a la vez a recibir información. En una sociedad democrática, deben escucharse distintas voces.

Finalmente, lo que se requiere en este tipo de ejercicios es imparcialidad, pues de lo contrario se corre el riesgo de convertirse en un instrumento de manipulación. Por ello, es indispensable que la revocación de mandato se realice por instituciones que no se comprometan con alguno de los resultados.

En este caso, es primordial que el árbitro que realiza la revocación no tenga algún interés particular. En nuestro país el encargado de organizar la revocación de mandato es el Instituto Nacional Electoral (INE) cuyos actos están sujetos a un control judicial mediante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Aclaremos algo, la regla de la mayoría no es sinónimo de un resultado justo y los jueces son un contrapeso, cuyo papel es proteger los derechos fundamentales y principios constitucionales frente a decisiones mayoritarias. Es necesario tener jueces que incorporen cierto equilibrio al procedimiento.

Revisar que la materia a consulta no sea un asunto vedado, que la pregunta no sea tendenciosa o contenga juicios de valor son alguna de las labores a realizar por los jueces.

Diagnóstico y tareas pendientes en la revocación de mandato en México

México vivió su primer ejercicio de revocación de mandato a nivel nacional en el año 2022. De dicho proceso se pueden advertir errores y aciertos que nuestros legisladores y distintas autoridades deben considerar para mejorar esta herramienta en beneficio del ejercicio del derecho de participación política de los ciudadanos.

Para dar inicio con el proceso de revocación de mandato la Ley prevé que debe presentarse la solicitud por el 3% de las personas en la lista nominal de electores (LRM Art. 7) y que dicha solicitud debe corresponder en el mismo porcentaje en al menos 17 entidades.

Una primera problemática que enfrentó la revocación de mandato se originó por un vacío normativo en relación con el procedimiento para la verificación de firmas, ante el cual el INE, en uso de su facultad reglamentaria dispuso que las firmas de los ciudadanos se recaudarían a través de una aplicación móvil y sólo en localidades de extrema marginación podrían éstas recabarse a través de medios físicos.

La aplicación móvil utilizada por el INE ha dotado en diversos ejercicios democráticos de certeza en la recolección de firmas, particularmente en el caso de las candidaturas independientes, con el uso de tecnología se puede verificar la veracidad de las firmas y documentos presentados por los ciudadanos. En el caso de la revocación, el vacío normativo llevó a que la Sala Superior a través de una interpretación permitiera que las firmas se recolectaran en medios físicos en todo el territorio nacional.

Lo anterior, complejizo el proceso de verificación y genero incertidumbre, ya que, al revisar una muestra de las firmas presentadas, el Instituto detecto que un gran porcentaje tenía irregularidades. No obstante, lo anterior, ante los plazos reducidos y la falta de recursos, no se pudieron verificar cada una de las firmas, por lo que una primera propuesta para el legislador sería regular el procedimiento de verificación de firmas a través del uso de herramientas tecnológicas que doten de certeza.

Un tema relevante durante la revocación de mandato fue el presupuesto. El legislador previo ciertas condiciones para la organización y celebración de la revocación que tuvieron que ser modificadas al enfrentar restricciones presupuestales.

El INE suspendió diversas etapas de la revocación y fue necesaria la intervención de la Suprema Corte y del Tribunal Electoral para armonizar las reglas que regulaban la organización de la revocación y el presupuesto que en su momento aprobó la Cámara de Diputados.

Sobre esta temática, la legislación establece que, para la revocación, se debe instalar el mismo número de casillas que para el proceso electoral federal anterior (162,570), sin embargo, atendiendo a la restricción presupuestal se instalaron 57,448 casillas (INE 2022).

En relación con lo anterior, si se quiere disminuir el costo de la organización de la revocación de mandato es necesario que el legislador realicé modificaciones a la Ley de la materia, por ejemplo, acercar la fecha de la jornada de revocación de mandato al último proceso electoral federal, con la finalidad de utilizar a los mismo funcionarios de casilla, que ya fueron capacitados, los asistentes y capacitadores contratados anteriormente y los materiales electorales utilizados previamente entre otros.

Un aspecto que debe fortalecerse es la difusión y promoción de la revocación, ya que la Corte declaró inconstitucional la atribución de los partidos políticos para promover la revocación de mandato, es necesario potenciar la difusión que realiza el INE. En este sentido, si bien la Ley prevé la organización de foros, se podría incorporar a la legislación la organización de debates difundidos en los tiempos del Estado, en los que las organizaciones de ciudadanos deliberen e informen a la ciudadanía sobre el ejercicio de la revocación.

Otra posibilidad es que el INE contemple como parte de su programa de educación cívica la difusión de información referente a la importancia de la democracia participativa y la revocación de mandato, sin restringirlo exclusivamente al año al que se lleva a cabo dicho ejercicio.

Finalmente es necesario que el legislador prevea un régimen sancionatorio, específico para la revocación de mandato, ya que como bien lo advirtió la Sala Superior actualmente existe una falta de regulación en el tema que tuvo que resolverse a través de la aplicación de procedimientos sancionadores que no necesariamente atiende a las características de la revocación de mandato.

A forma de conclusión se puede decir que la revocación de mandato es un ejercicio democrático que empodera al ciudadano y que debe ser perfeccionado a través de nuestra legislación y de las instituciones que participan en su organización, con la finalidad de hacer que los gobiernos indeseables o que no han cumplido con el mandato de la ciudadanía rindan cuentas sobre su actuación.

En este sentido, el primer ejercicio de revocación de mandato a nivel nacional celebrado en 2022 fue un primer acercamiento a este tipo de mecanismos, el cual no estuvo exento de dificultades y que sirvió a los ciudadanos para hacer uso de una herramienta novedosa la cual mejorará en la medida en que se realicen las modificaciones necesarias para su adecuada implementación.

Referencias

Legislación consultada

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf consultada el 12 de febrero de 2023.
- Ley Federal de Revocación de Mandato disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRM.pdf consultada el 13 de febrero de 2023.

Fuentes consultadas

- Eberhardt María Laura. La revocatoria presidencial en América Latina. Ventajas y limitaciones. Los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador en Colombia Internacional, núm. 92, pp. 105-133, 2017 disponible en: https://www.redalyc.org/journal/812/81253580005/html/ consultado el 14 de febrero de 2023.

- García Campos Alán. 2005. La revocación del mandato: Un breve acercamiento teórico disponible en: https://biblat.unam.mx/hevila/Quidiuris/2005/vol1/2.pdf consultado el 10 de febrero de 2023.

- INE. 2022. Disponible en: https://centralelectoral.ine.mx/2022/04/10/informa-ine-la-instalacion-de-57-mil-436-casillas-para-la-revocacion-de-mandato/ consultado el 10 de febrero de 2023.

- Nino, Carlos Santiago. La constitución de la democracia deliberativa (The Constitution of Deliberative Democracy, 1996), Tr. de Roberto P. Saba, Gedisa, Barcelona, 1997, p. 164

- NOHLEN, Dieter (coordinador), Diccionario de Ciencia Política, Editorial Porrúa, México, 2006, p. 1226.

- Senado de la Republica. Gaceta Parlamentaria disponible en: https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_comision_permanente/documento/36091 consultada el 10 de febrero de 2023.