La revocación de mandato: actualidad y retos

La revocación de mandato representa en la actualidad uno de los instrumentos de democracia directa que por su naturaleza y eficacia ha cobrado vigencia a lo largo del mundo y en particular América Latina, en donde su implementación ha generado debates trascendentes por especialistas y académicos.

En ese sentido, tenemos que la revocación como mecanismo institucional permite a los ciudadanos que no han encontrado en la democracia representativa alternativas para satisfacer sus demandas, activar este instrumento y con ello continuar por la vía pacífica la remoción y transición del poder político. Como mecanismo de control ciudadano permite establecer ejercicios de rendición de cuentas de los gobernantes en contextos donde la aprobación y perdida de confianza se incrementan a lo largo del periodo por el que los representantes populares fueron electos.

Los procedimientos para la activación de este mecanismo han generado una amplia discusión a lo largo de las diversas latitudes, ya que uno de los objetivos fundamentales es remover a los representantes electos por el voto popular; de ahí que en una primera instancia se podría deducir que ésta correspondería a grupos ciudadanos inconformes, sin embargo en diversas legislaciones se ha incorporado la posibilidad de que los gobernantes estén posibilitados de activar dicho instrumento y con ello someter al escrutinio público si la ciudadanía esta conforme con la forma en que está gobernando. Las legislaciones que incorporan esta posibilidad han sido cuestionadas porque no nacen de la exigencia ciudadana sino desde el poder político gobernante lo que hace pensar a diversos analistas y académicos que este mecanismo sirve como instrumento legitimante del gobierno en turno y no como un mecanismo de control y rendición de cuentas.

En el caso de México este tema fue ampliamente discutido por el congreso mexicano en donde el partido mayoritario aprobó la Ley Federal de Revocación de Mandato, aprobada y publicada en el 14 de septiembre de 2021. Uno de los temas a analizar en el presente ensayo, es la naturaleza misma del instrumento desde la perspectiva amplia y garantista de los derechos humanos. De ahí que el legislador secundario estableció en la ley la naturaleza de la pregunta por la cual sería sometido a consulta el gobernante en turno.

Dicha pregunta se estableció de la siguiente forma:

> ***¿Estás de acuerdo en que a (nombre), Presidente/a de los Estados Unidos Mexicanos, se le revoque el mandato por pérdida de la confianza o siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo?***

Como puede observarse, la estructura de la pregunta modificó la naturaleza clásica de la revocatoria en donde debía establecerse como pregunta si debe revocarse el cargo de algún mandatario por la perdida de confianza o desacuerdo con las políticas implementadas en el gobierno. En este sentido, al plantear en la pregunta la permanencia, en la vía de los hechos se convierte en una consulta de ratificación que no va acorde con los preceptos constitucionales, ya que en ningún sentido la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) hace referencia alguna a ratificaciones de gobernantes.

En ese sentido, el PAN señaló en el recurso presentado que la pregunta que sería empleada en las papeletas, y que se sustenta en lo dispuesto en los artículos 19, fracción V, 36 fracciones III y IV, de la Ley Federal de Revocación de Mandato, es inconstitucional porque incluía la ratificación del mandato, misma que no está prevista en la Carta Magna.

Esta representa una tarea pendiente de revisar en el marco normativo de la Revocación de Mandato ya que si bien los partidos políticos de oposición recurrieron la pregunta planteada por el legislador, el acto concreto de impugnación presentado en el Recurso de Apelación por el Partido Acción Nacional (PAN) fue el diseño y la impresión de la papeleta, documentación y los materiales, así como el líquido indeleble que se utilizaría durante la revocación de mandato, aprobados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) en el acuerdo INE/CG1629/2021.

Derivado de lo anterior la Sala Superior señaló que si bien, el partido recurrente señala como acto impugnado el acuerdo INE/CG1629/2021, por el que se aprobó el diseño de la papeleta, así como el resto de la papelería y materiales que se utilizarían durante la jornada electiva, lo cierto es que no hizo valer agravios por vicios propios de dicha resolución, sino que todos los argumentos en realidad se dirigían a cuestionar la inconstitucionalidad en abstracto de las normas de la Ley Federal de Revocación de Mandato que contienen la pregunta objeto del proceso, pues la pretensión toral de la impugnación era que se declarara la inconstitucionalidad de la pregunta.

Ante estos hechos el órgano jurisdiccional se declaró impedida para analizar los planteamientos expuestos por el PAN toda vez que en el momento de impugnación no existía una aplicación concreta de los artículos 19 y 36 de la ley. Es decir, al momento de analizar la demanda, la Sala Superior determinó que aún no existía un acto de aplicación concreto de tales normas ya que el acuerdo que se impugno era el referente al diseño y la impresión de las boletas que eventualmente se utilizarían en la jornada consultiva. Aunado a lo anterior, la Sala señaló que el partido recurrente fue omiso en precisar el perjuicio concreto que le causó el acuerdo del INE por lo que la Sala no estaba en condiciones de analizar la irregularidad y con ello poder resarcir los derechos violados.

En ese sentido como puede observarse el recurrente pretendió que el Tribunal realizará un control abstracto de las normas lo que calificó contrario la Constitución Federal, ya que sólo la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) está facultada para declarar con efectos generales la invalidez de una norma contraria a la Constitución, por lo que señaló que el tema en litigio se encontraba radicado en la acción de inconstitucionalidad 151/2021, de ahí sería la corte quien determinaría la constitucionalidad de la pregunta.

En ese contexto la Suprema Corte resolvió dicha acción presentada por diversos legisladores que argumentaban que el Congreso había modificado la naturaleza de

la revocación ya que, a su criterio, la Constitución define, acota y limita el ejercicio de la revocación de mandato únicamente a que la ciudadanía pueda votar para determinar si el Presidente de la República termina antes el periodo para el cual fue electo, más **no para ratificar, ampliar, evaluar u opinar sobre su desempeño**.

Ante ello, el proyecto presentado por el ministro Jorge Pardo Rebolledo señaló en el estudio de fondo que:

1. Para los efectos de la Constitución, debe entenderse por "revocación del mandato", como el "**instrumento de participación solicitado por la ciudadanía para determinar la conclusión anticipada en el desempeño del cargo a partir de la pérdida de la confianza**".
2. **La figura no corresponda a la materia electoral**, en tanto no se trata propiamente de un acto de elección, sino de un mecanismo para retirar a una persona de un encargo público a partir de la pérdida de la confianza popular.
3. **No se requiere de una causa objetiva** para que proceda la revocación del mandato, sino sólo el que, en opinión o criterio de los ciudadanos, una persona ya no deba continuar en el encargo público que ostenta. De ahí que la connotación de la expresión "**pérdida de la confianza**" si bien es suficientemente clara en cuanto a su alcance general, puede variar de un ciudadano a otro, acorde a su propia concepción y experiencias sobre las calidades y cualidades que deba mantener un servidor público para continuar o no ejerciendo un cargo de elección popular.
4. El diseño de la pregunta aprobado podría considerarse acorde y equilibrado con los artículos 39, 40, 41 y 49 de la Ley Fundamental, que reconocen los principios de soberanía popular, la forma de estado federal, representativo y democrático, así como la división de poderes.
5. Lo planteado por los diputados resultaba parcialmente fundado en tanto que, de inicio, la pregunta contenida en el artículo 19, fracción V de la Ley Federal de Revocación de Mandato, presenta un diseño que no está acotado a cuestionar de manera estricta sobre los alcances del mecanismo aprobado por el Constituyente Permanente.
6. La pregunta debía ser modifica y declarar la invalidez de la porción normativa ***"o siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo",*** para quedar de la siguiente forma:

> ***¿Estás de acuerdo en que a (nombre), Presidente/a de los Estados Unidos Mexicanos, se le revoque el mandato por pérdida de la confianza?***

Sin embargo, la SCJN determinó que la pregunta que se haría a la ciudadanía como parte de la consulta ciudadana para Revocación de Mandato del presidente Andrés Manuel López Obrador, sería la misma que aprobó el Congreso de la Unión, ya que no se alcanzó la mayoría en la votación. El proyecto elaborado por el ministro Jorge Pardo Rebolledo se quedó a un voto de los necesarios para avalar su propuesta de modificar la pregunta y eliminar la parte en la que se plantea a la ciudadanía si

desea que el presidente López Obrador termine su sexenio; sólo obtuvo siete votos de sus pares, cuando se requería de ocho para modificar la pregunta.

Es evidente, después del análisis de lo expuesto por los órganos jurisdiccionales, que una de las materias pendientes en la consulta de Revocación de Mandato sigue siendo la naturaleza del ejercicio. El planteamiento por los grupos opositores al gobierno no debería ser minimizado ni archivado como asunto concluido. México sigue transitando a un proceso de transformación institucional en donde el diseño constitucional y legal cambia de manera constante. Ante ello es conveniente que políticos, academia, sociedad civil, ciudadanía y autoridades se den el tiempo de rediscutir temas tan trascendentes como el que se está analizando.

Si bien los conceptos fundamentales de los ejercicios de democracia directa y en particular la revocación de mandato ha sido definida como un mecanismo de control y en su caso de perdida de confianza, en el caso particular de México se busco incorporar, como parte de los incentivos en una democracia incluyente, a sectores que no necesariamente están en contra o han perdido la confianza en sus autoridades. Es evidente que el Congreso de la Unión buscó incorporar en la pregunta y por tanto en la naturaleza del ejercicio, no sólo a la parte inconforme de la ciudadanía, sino también a la parte simpatizante de un proyecto político y de gobierno.

Habría que discutir la pertinencia en el nuevo modelo y diseño legal del mecanismo de revocación de mandato, así como los riesgos e implicaciones que conlleva extender un derecho, que de inicio fue concebido como un medio de control y remoción de autoridades. La revocación de mandato es un mecanismo que, desde su creciente incorporación en constituciones y legislaciones nacionales latinoamericanas a partir de los noventa, constituye una instancia de participación ciudadana directa que, junto con la iniciativa popular, la consulta popular y otras herramientas similares, se orientó a complementar las instituciones representativas clásicas en situación de descrédito y crisis.

Sin embargo, en el contexto mexicano en donde hay un respaldo popular muy amplio al presidente de la República, la naturaleza de este mecanismo es reconsiderado a la luz de una ampliación de derechos de la ciudadanía, en donde un número determinante de ciudadanos pueda hacer suyo este mecanismo. En un sistema político de compensaciones, en donde las minorías pueden hacer uso de estos instrumentos, cobra sentido la revocación de mandato en su concepción clásica siendo un modelo reactivo a crisis generadas por malos gobiernos que progresivamente incrementan su rechazo popular.

Establecer que el mecanismo debe ser inamovible en su concepción impediría ejercicios importantes y modelos novedosos como el norteamericano. El diseño californiano establece que en la votación además de elegir si se está a favor o en contra de la autoridad cuestionada y su remoción se pueda votar al sustituto. Es así como Schwarzenegger encabezó la revocación de Gray Davies y se postuló, convirtiéndose en gobernador de California en 2003.

El uso de la revocación de mandato resulta de central importancia para el régimen de gobierno ya que su objetivo es el de funcionar como una vía de resolución de crisis institucionales; es un mecanismo de participación que permite a cada ciudadano expresar, a través del ejercicio del voto en un referéndum vinculante, su disconformidad (o no) con un mandatario elegido democráticamente. Es asimismo, un mecanismo de control que permite a la población monitorear la gestión de sus mandatarios durante la mayor parte de sus respectivos períodos, pero además puede ser un mecanismo que incentive la participación ciudadana en una sociedad en donde los niveles de abstención en procesos electorales son muy elevados.

De ahí que la modificación de la naturaleza debe seguir siendo tema de debate en donde se presente como consecuencia positiva el incremento de la participación ciudadana y el empoderamiento de esta. Incorporar de manera activa o no a un sector de la sociedad puede resultar determinante en el éxito o no de un mecanismo tan importante como este.

A la luz de lo acontecido con este ejercicio, inaugurado por primera vez el pasado 10 de abril de 2022, podemos señalar que de momento no se ha percibido, como señalaron algunos lideres de opinión y partidos políticos de oposición, que con la conformación actual de la pregunta el partido en el gobierno y el presidente de la República buscaran legitimar un posible alargamiento del periodo presidencial. Asimismo, se señaló que, en las condiciones en que estaba planteada la pregunta este instrumento sería utilizado como legitimación y propaganda del gobierno; sin embargo, es de destacar que la aprobación presidencial en el momento en que se llevó a cabo el ejercicio era muy elevada. Diversas encuestas de opinión señalaban en abril, previo a la consulta, que el presidente contaba con una aprobación de entre el 62 y 71 por ciento. De ahí que resultó poco efectivo el argumento de los sectores de oposición en el sentido de que la consulta pretendía tener como objetivo la propaganda y con ello la legitimación del gobierno de Andrés Manuel López Obrador.

Finalmente debemos señalar que este ejercicio sigue siendo materia pendiente de análisis por los argumentos antes expuesto. Señalar y definir en un debate plural y amplio si la naturaleza del ejercicio debe corresponder a su concepción tradicional o México debe ajustar este mecanismo en función a su realidad y contexto tal y como lo hicieron los norteamericanos.