Diagnóstico y tareas pendientes en materia de revocación de mandato

Sumario. 1. ¿Qué es la revocación de mandato?, 1.1. La revocación de mandato y los derechos humanos, 1.2. Los derechos políticos electorales, 1.3. La reforma constitucional al artículo 35, 1.4. La Ley Federal de Revocación de Mandato, 1.5. Diagnóstico y tareas pendientes en materia de revocación de mandato.

Referirnos a la revocación de mandato requiere de manera impostergable mencionar a la democracia directa, porque indiscutiblemente la revocación de mandato forma parte de ésta (plebiscito, referéndum, consulta popular, Iniciativa popular y naturalmente la revocación de mandato). De ahí que se colige que la democracia directa es un conjunto de mecanismos que permite a las y los ciudadanos resolver sobre materias específicas directamente en las urnas[1] electorales. Esos mecanismos son instrumentos de decisión por medio del sufragio universal, libre, directo, secreto, personal e intransferible.

1. ¿Qué es la revocación de mandato?

Primeramente, tenemos que decir que la Real Academia de la Lengua Española, nos dice, que el vocablo revocación proviene del latín *revocatio*[2] que es la acción y efecto de revocar, pero que también se debe entender por revocación al acto jurídico que deja sin efecto otro anterior por la voluntad del otorgante. Se refiere al acto unilateral que emana de una voluntad que se rectifica. Es el mecanismo que permite a los ciudadanos sustituir democrática y legalmente a los gobernantes elegidos popularmente. La revocación de mandato[3] es una de las formas de democracia participativa más acabada y tal vez por ello, de las menos adoptadas por las democracias tradicionales planas y representativas.

Referirnos a la revocación de mandato es afirmar que se trata de un procedimiento a través del cual los electores[4] de manera directa pueden destituir a un funcionario electo por el voto ciudadano, con anterioridad a la culminación de su mandato. En nuestro país el mandato otorgado al Titular del Poder Ejecutivo Federal es de seis años, tal y como se establece en el artículo 83, que a la letra instituye:

---

[1] En materia electoral, [. . .] podemos definir que la urna electoral es el recipiente que se utiliza en los procesos de votación manual para que los electores depositen las papeletas o boletas en las que han expresado su voluntad, de manera tal que puedan conservarse sin divulgar el secreto de dicho voto, hasta que llegue el momento de escrutarlos al final de la votación. Véase: *Diccionario Electoral*, Tomo II, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Serie Elecciones y Democracia, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, San José de Costa Rica/México, 2017, pág. 1138.

[2] Véase el siguiente enlace: https://dle.rae.es/revocaci%C3%B3n?m=form .

[3] Véase: https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_comision_permanente/documento/36091

[4] En nuestro país, se puede ser elector, cuando se adquiere la ciudadanía, tal y como los dispone el artículo 34: son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: I. Haber cumplido 18 años, y II. Tener un modo honesto de vivir. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Véase el siguiente enlace: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf

> El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de octubre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino o sustituto, o asuma provisionalmente la titularidad del Ejecutivo Federal, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.[5]

La revocación de mandato adquirió relevancia en América Latina a partir de la década de los 90, cuando Colombia (1991), Perú (1993), Ecuador (1998, 2008), Venezuela (1999) y Bolivia (2009) la consagraron en sus constituciones. En nuestro país, en diciembre del año 2019, se adicionó la fracción IX del artículo 35 constitucional, para establecerse la revocación de mandato, como veremos más adelante.

1.1. La revocación de mandato y los derechos humanos.

Afirmar que los derechos políticos son derechos humanos, hoy en día resulta, por decir lo menos, de una evidencia rotunda. Por lo tanto, al ser el mecanismo de democracia directa - la revocación de mandato - se consagra como un derecho de las y los ciudadanos, se constituye como un derecho político electoral y por lo tanto es un derecho humano del gobernado.[6]

Violentar los derechos políticos electorales, es violentar la dignidad humana. Los derechos humanos donde se encuentran inmersos los derechos políticos electorales – y la revocación de mandato, es esto – es un derecho humano inobjetable. Como ya ha quedado asentado en líneas precedentes, la revocación de mandato[7] es el acto jurídico que deja sin efecto otro anterior, es el acto unilateral que emana de una voluntad que se rectifica por medio del sufragio universal, libre, directo, secreto, personal e intransferible.

1.2. Los derechos políticos electorales.

Para Pedro Nikken, un factor determinante para estimar a los derechos políticos como derechos humanos - la revocación de mandato, entre ellos - es el reconocimiento

---

[5] Ibidem, pág. 86.

[6] Aristóteles acertó al señalar que el ser humano es un *zoon politikon* debido a su innata capacidad para relacionarse, fundar sociedades y organizar la vida en ciudades-estados. *Animal político* es una traducción generalmente aceptada del latín *zoon politikon*, esta traducción precisa que los asuntos políticos son de interés humano por el hecho de vivir en una sociedad, es decir, los asuntos públicos son de interés para todos, las consecuencias repercuten en distintas proporciones a todos los habitantes de la colectividad.

[7] Se ha considerado que el ideal de la democracia, lo fue la sociedad griega porque en Atenas era el pueblo quien gobernaba a través de una Asamblea. En aquella época, para ser ciudadano se debía cumplir con determinados requisitos y tener así, voz y voto en la Asamblea. Para Daniel Zovatto, la revocatoria de mandato consiste en la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo de elección popular, véase: Zovatto Garetto, Daniel, "Las instituciones de democracia directa a nivel nacional en América Latina –un balance comparado: 1978-2001-", Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, año 2002, no. 16, pág. 30.

del pueblo como titular de la soberanía[8] de un Estado, partiendo de este hecho, concluye que los derechos políticos deben ser respetados, protegidos, satisfechos y garantizados, en atención a la dignidad humana[9].

A nuestro parecer, el artículo 39 de nuestra Carta Magna – que nos habla de soberanía - es el fundamento de la figura jurídica de la revocación de mandato. No olvidemos: “El pueblo pone, el pueblo quita”.

1.3. La reforma constitucional al artículo 35.

Se publicó en el Diario Oficial de la Federación de fecha 20 de diciembre del año 2019, la adición de la fracción IX del artículo 35 constitucional, mediante la cual se instituye la revocación de mandato del presidente de la República, en nuestro país. Ahí se establece, que será convocado por el Instituto Nacional Electoral a petición de los ciudadanos y ciudadanas, en un número equivalente, al menos, al tres por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, siempre y cuando en la solicitud correspondan a por lo menos diecisiete entidades federativas y que representen, como mínimo, el tres por ciento de la lista nominal de electores de cada una de ellas.

El Instituto Nacional Electoral, dentro de los siguientes treinta días a que se reciba la solicitud, verificará el cumplimiento del requisito y emitirá inmediatamente la convocatoria al proceso para la revocación de mandato[10].

1.4. La Ley Federal de Revocación de Mandato.

Es reglamentaria de la fracción IX del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de revocación de mandato del titular de la presidencia de la República, así queda establecido en su artículo primero de la Ley Federal de Revocación de Mandato[11].

Como objeto principal de esta ley reglamentaria, se establece:

> [. . .] regular y garantizar el ejercicio del derecho político de las ciudadanas y los ciudadanos a solicitar, participar, ser consultados y votar respecto a la revocación del mandato de la persona que resultó electa popularmente como titular de la Presidencia de la República, mediante sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.[12]

---

[8] Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno. Véase el siguiente enlace: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf

[9] Nikken, Pedro, “Los derechos políticos como derechos humanos”, Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica, núm. 58, julio-diciembre de 2013, página 45.

[10] Véase: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5582486&fecha=20/12/2019#gsc.tab=0

[11] Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de septiembre del año 2021. Véase el siguiente enlace: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5629752&fecha=14/09/2021#gsc.tab=0

[12] Véase: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5629752&fecha=14/09/2021#gsc.tab=0

También se instituye, que:

> La jornada de votación se celebrará el domingo siguiente a los noventa días posteriores a la emisión de la Convocatoria y en fecha no coincidente con las jornadas electorales, federal o locales, de conformidad con la Convocatoria que al efecto emita el Consejo General.[13]

1.5. Diagnóstico y tareas pendientes en materia de revocación de mandato.

En su libro "El futuro de la democracia", Norberto Bobbio, escribe: "La democracia se basa en la hipótesis de que todos pueden tomar decisiones sobre todo"[14]. De lo anterior puede inferirse válidamente que los gobernados - los electores – tienen la facultad política electoral como inherente derecho humano, de separar anticipadamente del cargo a los servidores públicos de elección popular en razón de la inconformidad con su gestión.

De ahí que considero que haya sido un verdadero acierto la incorporación de la figura jurídica de la revocación mandato en el texto constitucional el pasado 20 de diciembre del año 2019[15]. Este mecanismo de participación electoral es de los menos explorados en los regímenes democráticos de todo el mundo

Nuestro país, ha tenido malos y pésimos gobernantes, ya que la corrupción y la galopante impunidad de la clase política son los principales factores que ha deslegitimado el sistema democrático, ya que atenta contra los derechos humanos de las y los ciudadanos, y contribuye a la inestabilidad política. La corrupción y la impunidad son los enemigos del Estado de Derecho. Los gobernantes ineficaces en su gestión de combate a la corrupción y de lograr el bienestar social, deben ser desechados y la figura jurídica de revocación de mandato es un instrumento idóneo.

Sin embargo, como está planteada, es una reforma inacabada.

A mi parecer, considero que independientemente que varias entidades de la República (Oaxaca, Sinaloa y Aguascalientes, entre ellas) tienen en sus respectivas constituciones contempladas esta figura de democracia directa, debió establecer en nuestra Carta Fundamental la obligatoriedad, no solo para presidente de los Estados Unidos Mexicanos, sino para todos los representantes populares (senadores, diputados federales y locales, alcaldes, presidentes municipales). Que las y los

---

[13] Así lo establece el artículo 40, en su párrafo segundo, de la Ley Federal de Revocación de Mandato.
[14] Bobbio, Norberto, El futuro de la democracia, 3a. ed., trad. de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, pág. 41.
[15] El catorce de marzo de 2019, la Cámara de Diputados aprobó con 329 votos a favor, el dictamen con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de consulta popular y revocación de mandato.332 Siguiendo el curso legislativo, el quince de octubre de 2019 el Senado de la República aprobó con modificaciones la reforma constitucional, misma que fue enviada a la Cámara de Diputados para su discusión y aprobación.333 El cinco de noviembre de 2019 se aprobó la minuta con proyecto de decreto con 372 votos a favor, 75 en contra y 0 abstenciones.

ciudadanos puedan solicitar la revocación de mandato de servidores públicos de elección popular fundándose en causas relacionadas con su desempeño; incumplimiento de funciones, pérdida de la confianza o insatisfacción generalizada.

La Ley Federal de Revocación de Mandato, como toda norma jurídica es perfectible, por ello a mi parecer debe considerarse que el umbral del 3% que se requiere de firmas de ciudadanos de la lista nominal de electores, sea modificado al 2 por ciento y cuando la declaratoria de validez que emita el Tribunal Electoral indique que la participación total de la ciudadanía en dicho proceso fue, al menos, del treinta por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores, el resultado sería vinculatorio para la persona titular de la Presidencia de la República. Se modificaría del 40% que actualmente exige la ley vigente por el 30%.

De esta manera tendría eficacia esta figura jurídica de democracia directa como lo es la revocación de mandato, de otra manera quedaría en buenas intenciones e inalcanzable para la ciudadanía.

Debe igualmente, realizarse reformas a la Ley General en Materia de Delitos Electorales, para que sean tipificadas conductas transgresoras del voto libre, secreto e intransferible. Por ejemplo, actualmente la ley citada señala lo siguiente, por solo mencionar tan solo un ejemplo:

Artículo 7. Se impondrán de cincuenta a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quien:

[. . .]
III. Haga proselitismo o presione objetivamente a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes, con el fin de orientar el sentido de su voto o para que se abstenga de emitirlo.

Propongo que debe quedar de la siguiente manera:
[. . .]
III. Haga proselitismo o presione objetivamente a los electores el día de la jornada electoral, ***el día de la jornada de consulta popular o el día de la jornada de revocación de mandato*** *en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes.*

Como puede observarse, mi propuesta es más completa, pues se protege la emisión del voto libre y secreto, que eso es precisamente en que consiste la figura jurídica de revocación de mandato, que quienes acudan a las urnas electorales el día de la jornada de revocación de mandato, lo hagan en completa libertad y secrecía, sin ningún tipo de presión o coacción que violentaría sus derechos políticos electorales como derechos humanos.

Se trata de que el Estado mexicano - a través de sus instituciones - proteja y garantice a la ciudadanía la emisión del voto libre y secreto.