DIAGNÓSTICO Y TAREAS PENDIENTES EN MATERIA DE REVOCACIÓN DE MANDATO

Aspirante: José Raúl Ramírez Necoechea

La revocación de mandato es un mecanismo de participación ciudadana democrático que faculta al ciudadano a destituir a una autoridad popularmente electa por actualizarse cualquiera de los supuestos que contempla el ordenamiento jurídico de la materia. En México, esta figura fue regulada a partir de la entrada en vigor de la Ley Federal de Revocación de Mandato, la cual fue publicada el catorce de septiembre de dos mil veintiuno, y tiene su origen en la reforma constitucional de los artículos 35, 36, 41, 99, 116, 122 publicada el veinte de diciembre de dos mil diecinueve, ambas en el Diario Oficial de la Federación.

Con dicha reforma y para fines de este ensayo, me pregunto: ¿La regulación sobre revocación de mandato, es un proceso perfectible en México?

Resulta trascendente para la vida democrática del país el contar con un mecanismo de participación ciudadana distinto al ejercicio del voto, la consulta popular o la rendición de cuentas. Se requiere contar con un marco regulatorio que satisfaga lo más altos estándares democráticos internacionales para la consolidación de una democracia plena en México.

En otros países, las legislaciones de revocación de mandato han adoptado mecanismo innovadores para iniciar con la destitución de las autoridades popularmente electas, hay algunas en las que sólo puede iniciarse la revocatoria si se puede probar que han actuado de manera indebida ("en el estado de Minnesota, por ejemplo, la revocatoria sólo procede en casos de serio mal ejercicio de la función y, en Colombia donde se debe comprobar que el oficial o representante no ha cumplido con sus compromisos de campaña"[1]). En México basta la petición de la ciudadanía en un número equivalente, al menos, al tres por ciento de las inscritas en la lista nominal de electores, sin que medie el probar un mal desempeño o el incumplimiento de promesas.

A continuación, se presenta un diagnóstico general de la reforma a través de dos principales puntos: La constitucionalidad y la aplicación de la revocación.

En primer lugar, es importante destacar que la Ley Federal de Revocación de Mandato, ya fue impugnada por diversos diputados integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso de la Unión, en la que denuncian la inconstitucionalidad de los artículos 5, 9, 11, 13, 14, 19, 32, 36, 41, 42, 59, 61, cuarto y quinto transitorio, por lo que mediante el estudio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 151/2021, se resuelve declarar la invalidez de los artículos 32, 59 y 61, referentes al sistema de sanciones

[1] Red de Conocimientos Electorales, "Sistemas Electorales", consultado el 13 de febrero de 2023 en: https://aceproject.org/ace-es/topics/es/onePage

y de medios de impugnación, dejando abierta la facultad del legislador para que legisle sobre estos temas a través de los lineamientos que obran en la misma sentencia y estableciendo que durante el tiempo que no se realice reforma legislativa de estos artículos se aplicarán analógicamente aquellos que más se adecuen tomando como base la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Es por lo anterior, que se puede deducir que ya se ha realizado un estudio pormenorizado de los aspectos constitucionales de la Ley Federal de Revocación de Mandato y ésta ha sido adecuada a fin de no transgredir normas constitucionales; sin embargo, al día de hoy no se ha llevado a cabo la reforma que dote de medios de impugnación precisos a cada caso concreto que se presente en el proceso de revocación de mandato y tampoco se han normado las sanciones por conductas contrarias a derecho en el marco de esta materia, por lo que dicha ley se encuentra inconclusa y a espera de ser perfeccionada en estos ámbitos.

Es importante destacar, que la Ley Federal de Revocación de Mandato, ya fue puesta a prueba mediante el proceso de revocación de mandato del Presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024, con fecha 10 de abril de 2022, lo cual arroja importantes áreas de oportunidad a tratar para futuros ejercicios democráticos, ya que si bien el proceso fue realizado con apego al marco normativo de la ley, se realizó en condiciones extremas de austeridad, lo anterior toda vez que el Instituto Nacional Electoral (INE) había solicitado un presupuesto base para su realización de $3,830,448,091.00 (tres mil ochocientos treinta millones cuatrocientos cuarenta y ocho mil noventa y un pesos), de los cuales sólo le fueron otorgados en $1,567.4 millones (mil quinientos sesenta y siete millones de pesos) para la organización del proceso de revocación de mandato, motivo por el cual se promovieron recursos de apelación, juicios para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, juicios de revisión constitucional y controversias constitucionales en contra diversos actos, como los son las determinaciones del INE para ajustar el presupuesto o posponer la celebración de la revocación de mandato, así como las negativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de ampliar el presupuesto con el que contaba el Instituto.

Tomando como referencia lo anterior, en un segundo término, se analiza la aplicabilidad de la reforma, pues resulta evidente que tiene áreas de oportunidad a regular, principalmente en cuanto a la obtención de presupuesto público para la implementación del proceso de revocación de mandato, pues como se observó el INE tuvo que “reducir en dos terceras partes la instalación de casillas, aplazar la consulta hacia una fecha poco adecuada (feriado por semana santa) y realizar baja difusión de la consulta”[2], lo cual notablemente impacta en el ejercicio pleno de este mecanismo de participación ciudadana.

---

[2] Auxiliadora Honorato, Georgette Ramírez Kuri y Aníbal García Fernández, Revocación de mandato en México: informe postelectoral, Artículo revisado el 14 de febrero de 2023 y disponible en: https://www.celag.org/revocacion-de-mandato-en-mexico-informe-postelectoral/

Según Alán García Campos [3] existen puntos a favor y en contra de la figura de revocación de mandato, como son:

Positivos	Negativos
Soberanía popular. La revocación de mandato reconoce a los ciudadanos como la fuente de soberanía popular.	Existencia de métodos mejores.
Mayor cercanía entre electores y elegidos.	Los procesos revocatorios son disruptivos, polarizados y altamente divisibles.
Ciudadanía atenta.	La revocación puede asumirse como un voto de confianza.
Incentivo a la responsabilidad, se cumplen los compromisos.	Incentivo a la inactividad o falta de creación.
Válvula liberadora.	**Votación costosa.**
Fortalecimiento del sistema representativo.	

Como se observa, uno de los aspectos negativos en el ejercicio de revocación de mandato son sus altos costos para llevar a cabo la participación ciudadana; sin embargo, es necesario que la ley norme la práctica de esta figura jurídica de una forma que no impacte tan drásticamente en el presupuesto del INE; otros Estados regulan la realización de la revocación de mandato en las elecciones intermedias, para generar un mínimo gasto en caso de proceder el inicio de revocación de mandato, de igual forma el INE dentro de las acciones para optimizar recursos en el pasado proceso de revocación, mediante circular INE/UTVOPL/005/2022 solicitó el auxilio de los Organismos Públicos Locales (OPLs) para la utilización de urnas electrónicas a fin de reducir los costos operativos y materiales y transferir parte de los gastos al presupuesto de los institutos locales; empero, dada la premura y falta de preparación por parte de los Institutos Electorales Locales, no fue posible asistir a la solicitud.

La Ley Federal de Revocación de Mandato no fue tachada de inconstitucional (salvo ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 151/2021); a pesar de ello, la falta de regulación presupuestal suficiente para el ejercicio de revocación de mandato, da origen a múltiples juicios y medios de control constitucional que empañan la aplicación de la normativa en estudio, por lo que una de las tareas pendientes, es la de normar respecto de la reducción de costos del procedimiento, o bien el incremento de partida presupuestal para el desarrollo del mismo.

Finalmente, en un tercer punto de análisis en cuanto la aplicación de la reforma constitucional por parte de las entidades federativas, se expone la omisión de las

[3] García Campos, Alán; La revocación del mandato: Un breve acercamiento teórico; Revista Quid iuris; año 2005 ; Volumen: 1 ; Paginación: 25-40.

mismas respecto del transitorio sexto, que obliga a que en un plazo de dieciocho meses siguientes a su entrada en vigor, es decir en agosto 2021, las entidades federativas deberán garantizar el derecho ciudadano a solicitar la revocación de mandato de la persona titular del Poder Ejecutivo local, por lo que al día de hoy todos los entidades debieran contemplar en sus constituciones y leyes reglamentarias la figura de revocación de mandato, situación que cumple parcialmente Baja California, Guerrero, Morelos, Oaxaca, Sinaloa y Zacatecas, pues tienen expresamente reconocida la figura en su constitución, empero no en los términos que dicta la reforma, pues difieren de los plazos, porcentajes de ciudadanos y restricciones de la revocación de mandato.

Respecto de las otras entidades federativas, estas no reconocen la revocación de mandato expresamente en sus constituciones locales, y solo algunos regulan como facultad del congreso la posibilidad de destituir ayuntamientos a través de la figura del juicio político, más no a través de la participación ciudadana directa como lo manda la carta magna en la reforma de 2019.

Lo anterior, establece una tarea más a realizar por parte de las entidades federativas, lo cual es dar cumplimiento a lo señalado por el transitorio sexto del decreto de reforma constitucional de los artículos 35, 36, 41, 99, 116, 122 publicada el veinte de diciembre de dos mil diecinueve en el Diario Oficial de la Federación y contemplar en cada una de sus constituciones locales la revocación de mandato que podrá solicitarse durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional (gobernadores), por un número equivalente, al menos, al diez por ciento de la lista nominal de electores de la entidad federativa, en la mitad más uno de los municipios o alcaldías de la entidad y podrá llevarse a cabo en una sola ocasión durante el periodo constitucional, mediante votación libre, directa y secreta, siendo vinculante cuando la participación corresponda como mínimo al cuarenta por ciento de dicha lista y la votación sea por mayoría absoluta

Para concluir, de lo analizado se desprende que tenemos un marco normativo respecto de la revocación de mandato perfectible, pues del presente trabajo se desprenden tres áreas de oportunidad para hacer de esta figura de participación ciudadana un elemento que contribuya al ejercicio democrático pleno en México.

Estas tres áreas de oportunidad son las siguientes:

- Legislar por parte del Congreso Federal, los medios de impugnación en materia de revocación de mandato y normar las sanciones por incumplimiento de la ley o de los principios constitucionales.

- Regular respecto al presupuesto que ejercerá el INE para llevar a cabo la revocación de mandato, ya sea para ampliarlo o para eficientarlo a través de abaratar sus normas de operación sin perder la calidad de sus servicios.

- Legislar por parte de las entidades federativas, en cumplimiento a lo dispuesto por el transitorio sexto de la reforma constitucional de 2019, a fin de extender la revocación de mandato a las autoridades con base en los principios que emanan de la carta magna.

Estamos en vías de fortalecer la democracia a través de mecanismos de participación ciudadana.

REFERENCIAS:

1. García Campos Alán; La revocación del mandato: Un breve acercamiento teórico ; Revista Quid iuris; año 2005 ; Volumen: 1 ; pp 25-40; revisado con fecha 14 de febrero de 2023, en el siguiente link: https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/quid-iuris/article/view/17286/15495
2. Red de Conocimientos Electorales, "Sistemas Electorales", por aceproject.org; sin fecha de publicación; consultado el 13 de febrero de 2023 en: https://aceproject.org/ace-es/topics/es/onePage
3. Auxiliadora Honorato, Georgette Ramírez Kuri y Aníbal García Fernández, Revocación de mandato en México: informe postelectoral, Artículo publicado en 2022; revisado el 14 de febrero de 2023 y disponible en: https://www.celag.org/revocacion-de-mandato-en-mexico-informe-postelectoral/
4. Ramírez-Nardiz Alfredo, Nuevo constitucionalismo latinoamericano y democracia participativa: ¿progreso o retroceso democrático?, Públicación 132 en revista Vniversitas; año 2016; pp 349-388; revisado el 14 de febrero de 2023 y disponible en: https://vlex.com.co/vid/nuevo-constitucionalismo-latinoamericano-democracia-699626689
5. Eberhardt, María Laura; la revocatoria de mandato en colombia: diseño institucional y resultados de su aplicación; *UNED Revista de Derecho Político, N.º 103; septiembre-diciembre* 2018; Pp. 453-483; revisado el 14 de febrero de 2023 y disponible en: https://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/23210/18613
6. Jiménez William W.; Revocatoria del mandato: experiencias, dificultades y ajustes necesarios; Universidad del Rosario Colombia; año 2001; *Pp.* 35-48; revisado el 14 de febrero de 2023 y disponible en: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35700503
7. ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE EFECTÚA EL CÓMPUTO TOTAL Y SE REALIZA LA DECLARATORIA DE RESULTADOS DEL PROCESO DE REVOCACIÓN DE MANDATO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA ELECTO PARA EL PERIODO CONSTITUCIONAL 2018-2024; se identifica como INE/CG202/2022; expedido por el Instituto Nacional Electoral; expedido con fecha 10 de abril de 2022; revisado el 14 de febrero de 2023 y disponible en: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/133148/CGex202204-10-ap-7.pdf