DIAGNÓSTICO Y TAREAS PENDIENTES EN MATERIA DE REVOCACIÓN DE MANDATO.

Dr. José Hernández Hernández

SUMARIO:
a) La experiencia en la revocación de mandato en México.
b) La revocación de mandato en los pueblos y comunidades indígenas: una experiencia por explorar por el sistema jurídico electoral mexicano.
c) La coexistencia de la revocación de mandato general y la indígena a partir del artículo 2° Constitucional.
d) Necesidad de someter a revocación de mandato todos los cargos de elección popular.

a) La experiencia en la revocación de mandato en México.

El 20 de diciembre de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Consulta Popular y Revocación de Mandato, se estableció en los artículos 35 y 36 de dicho ordenamiento fundamental como un derecho y como una obligación de la ciudadanía mexicana.

La revocación de mandato se identifica por los siguientes rasgos:

- Es un derecho o facultad que asiste a los electores.
- Tiene por objeto la destitución de un servidor público de elección popular antes que expire el período de su mandato.
- Requiere el acuerdo de la mayoría de los electores.
- Puede promoverse por diversas causas, atinentes al ejercicio de sus funciones.[1]

Bajo estos rasgos, el proceso de revocación de mandato es el instrumento de participación solicitado por la ciudadanía para determinar la conclusión anticipada en el desempeño del cargo de la persona titular de la Presidencia de la República; así como de los Gobernadores de los estados en los que esta figura ya ha sido incorporada en su sistema legal local.[2]

Bajo esta reciente normativa vigente a nivel federal, los mexicanos experimentamos por primera vez esta forma de participación directa en el proceso de revocación de mandato respecto del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cuya pregunta fue: *"¿Estás de acuerdo en que a ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se le revoque*

---

[1] Disponible en: https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_comision_permanente/documento/36091, fecha de consulta: 11 de febrero de 2023.

[2] En el estado de Veracruz, dicha institución jurídica fue incorporada mediante Decreto publicado en la Gaceta Oficial del Estado el 18 de noviembre de 2021. Se estableció en el artículo SEGUNDO transitorio que: dentro de los 180 días posteriores a la entrada en vigor de dicho Decreto, el Congreso del Estado expediría la normatividad procedimental, sin que hasta la fecha se haya realizado.

el mandato por pérdida de la confianza o siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo?"

El resultado de dicho proceso fue determinado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante sesión extraordinaria celebrada el 10 de abril de 2022, bajo los siguientes resultados: *"Por la opción: Que se le revoque el mandato por pérdida de la confianza: 1,063,209, equivalente a 6.4426%; Por la opción: Que siga en la Presidencia de la República: 15,159,323, equivalente al 91.8600%; Nulos: 280,104, equivalente al 1.6973%.*[3]

Los anteriores resultados fueron confirmados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al realizar el cómputo final y declaratoria de conclusión del proceso de revocación de mandato del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos electo para el periodo constitucional 2018-2024, en su resolución de 27 de abril de 2022.

Los resultados plasmados nos dan la pauta de que, en este caso, la revocación de mandato no fue una decisión de las personas ciudadanas mexicanas con la finalidad de revocarle el mandato al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, pues su mandato no estaba cuestionado, ni se podía advertir que la mayoría o por lo menos un número considerable estuviera ante cuestionando el supuesto de la "pérdida de confianza" de la figura Presidencial.

Se considera que la finalidad de dicha institución de participación política se confirmó en cuanto a los casos en que debe implementarse; esto es, que sólo es eficaz para los casos en que la figura que se pretenda revocarle el mandato se encuentre ante el supuesto de: *"pérdida de confianza del electorado"*, pues cuando no existe dicha condición, el resultado es que, con toda certeza se confirmará la permanencia de la persona electa popularmente, como lo fue en el caso del Presidente.

b) La revocación de mandato en los pueblos y comunidades indígenas: una experiencia por explorar por el sistema jurídico electoral mexicano.

Poco o casi nada se ha escrito por la academia mexicana en torno a la revocación de mandato en las comunidades y pueblos indígenas, aunque a diario es una figura que se practica a lo largo de la geografía mexicana, pues conforme a los datos que nos aporta el INEGI, en México habitamos 23.2 millones de personas de tres años y más que nos autoidentificamos como indígenas, lo que equivale a 19.4 % de la población total de ese rango de edad.[4]

En este sentido, la mayor parte de las comunidades y pueblos indígenas reconocemos como máxima autoridad a la Asamblea comunitaria; por tanto, las autoridades electas, generalmente lo son a través dicha asamblea; así, los sistemas normativos indígenas de dichas comunidades establecen que, las autoridades electas asumirán el cargo para cumplirlo conforme al mandato de la

---

[3] Datos consultados en la página oficial del Instituto Nacional Electoral en: COMPUTO GENERAL REVOCACION DE MANDATO.pdf; fecha de consulta: 11 de febrero de 2023.

[4] Información disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2022/EAP_PueblosInd22.pdf, fecha consulta: 11 de febrero de 2023.

asamblea, por lo que, de no cumplirse dicho mandato les será revocado el mandato por dicha entidad asamblearia; sistema que se conoce en el ámbito de las reivindicaciones indígenas como: *"mandar obedeciendo".*[5]

Dicha figura se practica a nivel de las comunidades indígenas, generalmente no se ha documentado en el ámbito académico, por lo que, las autoridades jurisdiccionales han tenido que recurrir con frecuencia al peritaje antropológico para determinar si la revocación del mandato de alguna autoridad comunitaria que lo impugne fue conforme al sistema normativo imperante en la comunidad o no.[6]

Al respecto, como persona indígena y, como estudioso del derecho he propuesto a las universidades, crear líneas de investigación respecto a la sistematización de los sistemas normativos indígenas; sin embargo, dicha propuesta no ha tenido eco; por lo que insisto que el estudio de dicha forma de participación política –revocación de mandato- desde la experiencia indígena mexicana, es una tarea pendiente para allegar de mayores elementos al Poder Legislativo Federal y a las Legislaturas de los Estados respecto a dicha institución jurídica, sobre todo, en los que tienen mayor número de población indígena.

La tarea referida ya la ha asumido con mayor notoriedad el sistema electoral del Estado de Oaxaca, tal como se puede advertir de la fracción IV del artículo 2 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, que respecto a la figura de la asamblea comunitaria establece lo siguiente:

> *"Artículo 2*
> *Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:*
> *…*
> *IV.- Asamblea General Comunitaria: Es la máxima autoridad de deliberación y toma de decisiones en los municipios que se rigen por Sistemas Normativos Indígenas para elegir a sus autoridades o representantes; se integra por ciudadanas y ciudadanos de una o más comunidades dependiendo del número que integran el municipio; este órgano puede sesionar de manera conjunta, es decir todas y todos los ciudadanos del municipio reunirse en la cabecera o bien de manera separada en cada comunidad, de acuerdo a sus prácticas tradicionales;*
> *…"*

En la mencionada entidad federativa, resulta legal y constitucional, en términos del artículo 2, apartado "A", fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que por decisión de la Asamblea se le revoque el mandato a la autoridad comunitaria o municipal; cuestión que no está documentada para ser presentada al sistema jurídico electoral mexicano como una buena práctica, pues dichas comunidades y municipios han venido practicando la figura en cuestión desde tiempos inmemoriales y les ha sido útil para la buena gobernanza en los

---

[5] Véase respecto al tema, la revista del Instituto Tecnológico Autónomo de México, **Isonomía, no.12, México, abril del 2000, disponible en formato electrónico en Mandar obedeciendo. Poder y democracia desde el iusnaturalismo y el personalismo (scielo.org.mx). Fecha de consulta: 11 de febrero de 2023.**

[6] Véase sentencia versión pública de la sentencia 1418/2021 emitida por el Juzgado Décimo de Distrito en el Estado de Oaxaca.

ámbitos mencionados, por lo que se considera que es una tarea pendiente para todos los ámbitos del sistema electoral mexicano.

c) La coexistencia de la revocación de mandato general y la indígena a partir del artículo 2° Constitucional.

Si bien, la institución de la revocación de mandato en general, se encuentra contenida en el artículo 35, fracción IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también es cierto que en el artículo 2, apartado "A", fracción III de dicho texto fundamental, se encuentra contenida de manera implícita la revocación de mandato respecto de las comunidades indígenas, el cual dispone:

> ***"Artículo 2o.*** *La Nación Mexicana es única e indivisible.*
> *…*
> ***A.*** *Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:*
> *…*
> ***III.*** *Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.*
> *…"*

En términos de lo transcrito, las comunidades y pueblos indígenas, ejercen como práctica cotidiana la elección de sus autoridades comunitarias de acuerdo a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales; en la mayoría de los casos dichos sistemas normativos no se encuentran establecidos en forma escrita; sin embargo, son aceptados y validados por las propias asambleas comunitarias y válidas por así reconocerlo expresamente la Constitución.

Asimismo, si la asamblea es quien elige a las autoridades comunitarias, también esos sistemas normativos han establecido que por las vía de sus prácticas pueden revocar el mandato a las autoridades así electas; estos asuntos al ser expuestos ante las autoridades jurisdiccionales electorales locales, generalmente son calificadas como prácticas ilegales; por lo que generalmente se desechan los asuntos y las determinaciones de la asamblea quedan invalidadas al no ajustarse la revocación del mandato cuestionada a la norma constitucional local general.

Por la razón expuesta, se considera que la revocación de mandato a nivel de pueblos y comunidades indígenas es una tarea pendiente, pues como se ha

destacado previamente, somos un porcentaje alto de la población mexicana que nos regimos a través de un sistema electoral derivado de la fracción III, apartado “A” del artículo 2 de la Constitución Federal; sin embargo, al someterse a la revocación de mandato específico en pueblos y comunidades indígenas, ésta figura no es abordada con la pertinencia cultural que exige la Constitución, a excepción del Estados de Oaxaca, como ha quedado expuesto previamente.

d) Necesidad de someter a revocación de mandato todos los cargos de elección popular.

A pesar de que la revocación de mandato ya se ha regulado para la figura de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y, en algunas entidades federativas como Veracruz para el cargo de Gobernador; lo cierto es que existen tareas pendientes para los demás cargos de elección popular; pues atendiendo a la naturaleza de la institución: la “pérdida de la confianza”, a este mandato deben someterse todos los cargos de elección popular, pues si el ciudadano es el soberano que le da el mandato a determinada persona, éste no debe perder su soberanía para revocarle el mandato ante la pérdida de dicha confianza.

En el sentido expuesto, se considera que es una tarea pendiente establecer una reforma constitucional que establezca la revocación de mandato para todos los cargos de elección popular; asimismo, que se prevea una Ley General de revocación de mandato, que prevea los principios generales a los cuales debe ajustarse la Ley Federal para la revocación de mandato de los cargos de elección federal, así como las reformas constitucionales locales y sus leyes correspondientes en los cuales se establezcan los procedimientos para la regulación de la revocación de mandato de los cargos de elección popular estatal y municipal.

En la nueva reforma constitucional sobre revocación de mandato, se debe armonizar el artículo 2 de la Constitución, estableciendo de manera expresa, que éstos lo realizarán en ejercicio de su libre determinación, en cumplimiento a los principios de dicho precepto; deberá destacarse en la exposición de motivos, que hasta ahora así se hace en el ámbito fáctico y se procuren incorporar experiencias exitosas en los que la revocación de mandato es una práctica pedagógica para la buena gobernanza en las comunidades y pueblos indígenas.

[redacted]