



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO
FACULTAD DE DERECHO
LICENCIATURA EN DERECHO

***“REVOCACIÓN DE MANDATO EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN
MÉXICO. ASPECTOS JURIDICOS Y ÉTICOS”***

TESIS

QUE COMO PARTE DE LOS REQUISITOS PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

JUAN ROMÁN MALDONADO ARREDONDO

DIRIGIDO POR

DR. RAÚL RUIZ CANIZALES

CENTRO UNIVERSITARIO
QUERÉTARO, QRO.
ENERO DEL 2020

Índice	
Resumen	3
Introducción	4
Dedicatoria	10
Agradecimientos	11

**CAPÍTULO I
DEFINICIÓN DE REVOCACIÓN DE MANDATO**

1.1 Definición.....	13
1.2. Estudio en el derecho comparado.....	14
1.3. La revocación de mandato en México.....	30
1.4. Revocación de mandato a miembros de los ayuntamientos.....	36

**CAPÍTULO II
CRITERIOS EMITIDOS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN
RELACIÓN A LA FIGURA DE REVOCACIÓN DE MANDATO**

2.1. Análisis de la jurisprudencia. Tesis: P./J.21/2012(10ª).....	42
2.2. Análisis de jurisprudencia. Tesis: P./J.28/2013 (9ª).....	43
2.3. Sentencia emitida por la SCJN referente a la aprobación de la figura de revocación de mandato en la Constitución de la Ciudad de México.....	45

**CAPÍTULO III
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO**

3.1. Breves acotaciones.....	53
3.2. Origen y difusión de las leyes de participación ciudadana	62
3.3. Creación de la ley federal de participación ciudadana en México	68
3.4. Situación jurídica en la constitución federal.....	71

**CAPÍTULO IV
INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN LA REVOCACIÓN DE MANDATO,
PRESENTADA POR ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR**

4.1. Una revisión general a la iniciativa de reforma constitucional.....	78
4.2. El dictamen de la Cámara de Diputados.....	89
4.3. Críticas al dictamen de la Cámara de Diputados.....	91
4.4. Dictamen del Senado de la República.....	94
4.5. Críticas al dictamen de la Cámara de Senadores.....	95
4.6. Relatoria de la reforma constitucional. Estado actual.....	97

**CAPÍTULO V
EL VOTO PROGRAMÁTICO**

5.1. Antecedente histórico	121
5.2. Sentencia C-011-1994 Corte Constitucional de Colombia.....	127
5.3. Ley reglamentaria del voto programático en Colombia. Ley 131 de 1994	133
Conclusiones.....	141
Bibliografía.....	144

Resumen

La revocación de mandato, como un mecanismo de participación ciudadana, es el procedimiento por el cual un porcentaje de los ciudadanos de un país (o de un estado, municipio, circunscripción, etc., según sea el caso), solicitan a la autoridad electoral de que se trate, que inicie el proceso de revocación del mandato de un funcionario electo por la vía del voto ciudadano y que, desde la valoración de los ciudadanos que lo eligieron, ha incurrido en alguno de los supuestos de remoción, previamente prescritos en la Constitución o en la ley. En los sistemas democráticos modernos, el ejercicio de la soberanía popular no se circunscribe únicamente a la participación en los procesos electorales ni se agota en ellos; por el contrario, tienen diversas expresiones que la consolidan y complementan, como es el caso de la revocación de mandato. Asimismo, requiere fortalecer los mecanismos de participación directa que reconozcan en todo momento el derecho de la ciudadanía a decidir si sus representantes deben continuar o no en su encargo, y en ese sentido, revocar el mandato cuando a juicio la indebida actuación lo amerite, por estar claramente desvinculada de los intereses y necesidades de quienes representan, circunstancia que implica una responsabilidad en clave de valores éticos, tal como lo explica la denominada *ética de la responsabilidad*.

Introducción

La democracia directa o indirecta constituye una práctica cotidiana, ordinaria, segura, válida y accesible a toda la ciudadanía, de tal forma que no queda duda el elemento de la participación social como fuente de legitimidad y gobernabilidad. La revocación de mandato es un instrumento importante y valioso para inhibir las tendencias del abuso del poder y la arbitrariedad en el ejercicio del mandato gubernamental de los representantes públicos. Permite que los ciudadanos supervisen, evalúen y vigilen la acción pública de sus autoridades. Fortalece la arquitectura del sistema representativo tradicional. Por su parte, la autoridad electoral tendrá que revisar que la solicitud ciudadana se adecue a los requisitos legales y —de ser así— informar a la ciudadanía sobre las causas de revocación de mandato que se le imputan al funcionario, para después convocar a efecto de que, mediante votación, decida si se removerá al funcionario de su cargo o no. Para efectos de este trabajo de investigación, es oportuno dejar en claro que la figura de revocación de mandato será estudiada como un mecanismo de participación ciudadana, y no desde el ámbito de la rama del derecho civil o mercantil o cualquier otra.

Hoy el pueblo mexicano siente más alejados sus intereses de los que profesan muchos de sus representantes políticos, quienes fueron elegidos por ellos mediante el sufragio universal, y que además prometieron velar por las principales necesidades electorales. Actualmente, la ciudadanía mexicana reclama una participación activa en la vida política y jurídica del país. El derecho al sufragio electoral ya no es suficiente para los ciudadanos electores, pues además de elegir a sus representantes, ahora demandan que ser partícipes en la toma de decisiones políticas de la nación y que tenga el derecho de hacer llegar propuestas de ley. Ese requerimiento de la sociedad ya fue atendido por algunos gobiernos estatales, al regular en sus constituciones o leyes locales, diversos mecanismos de participación ciudadana. Actualmente, el ambiente social, político y electoral mexicano, demanda una mayor participación de los ciudadanos en el rumbo de nuestra nación. Ha predominado la idea de que la intervención del ciudadano en la política queda

reducida a la emisión del voto, y que al término del periodo para el que se hubiera electo el ganador se vuelve a emitir el sufragio para reiterarle su confianza. Entretanto, si el gobernante tiene mal desempeño, al ciudadano no le queda más que esperar la conclusión de su mandato y confiar en que el próximo sea menos malo que el actual.

En sincronía con esta visión del ciudadano se han gestado múltiples iniciativas de la sociedad civil en las que demandan no sólo intervenir para decidir quién gobernará, sino cómo lo hará dentro de ésta. Estas iniciativas se han convertido en ley en algunos países: está la revocación de mandato, que significa no esperar estoicamente a que termine su mandato el gobierno de los electos para darle la confianza a otro, con la esperanza de que ahora sí cumpla con sus promesas. El modelo de democracia hasta ahora vigente, que cada vez demuestra más sus limitaciones, es reducido —por sus actores y la manera de concebir el papel de los ciudadanos— a consumidores pasivos de las ofertas de las élites electorales que promueven sus propuestas para los electores y que deciden cuál de ellas comprarán con su voto, lo que le asegurarán al que obtenga la mayoría el monopolio de las decisiones públicas.

Así las cosas, ante un escenario como el que actualmente se vive en México, donde algunos gobernantes, algunos representantes del pueblo mexicano, no están atendiendo los urgentes requerimientos de la población, y que entorpecen la labor de aquellos funcionarios públicos que verdaderamente quieren trabajar a favor de la nación, deviene necesario otorgar a la ciudadanía el derecho de revocar el mandato (otorgado en las urnas electorales) de aquellos funcionarios públicos que no están velando por los intereses de los mexicanos. Es momento de que la población mexicana tenga una mayor participación de la vida política de la nación, que la sola posibilidad de elegir a sus representantes mediante el sufragio universal. Además de elegir a determinados representantes en el gobierno, a nivel federal, estatal y municipal, ahora es propicio que la ciudadanía pueda revocar el mandato

de aquel representante que está realizando una mala gestión de su poder, sea cual sea la razón de ello.

De todas formas es importante aclarar que, a simple vista, puede ser la mejor forma en la que la población tenga una cierta seguridad de que sus representantes cumplan con sus funciones de forma eficiente, pues así se aseguran no sólo que podrán votarlos cada cierta cantidad de años y, además de mantener un mayor control sobre las decisiones que se toman durante el tiempo que dure el cargo. En torno a este tipo de medidas existen dos tendencias bien definidas: por un lado, muchos aseguran que este mecanismo tiene un efecto disciplinario hacia los representantes, pues los obliga a mantener un comportamiento coherente y, en este sentido, se espera de ellos que eviten tomar decisiones que vayan en contra de los deseos y los derechos de los ciudadanos; por otro lado, hay un grupo también amplio que se encuentra en contra de este tipo de medidas. Los de este último bando afirman que la revocatoria puede promover en los dirigentes un miedo constante a tomar decisiones que vayan en contra de lo que el pueblo desea y por esa razón pierden todo tipo de autoridad: al fin de cuentas su cargo ya no cumple el requisito de representativo. No obstante, existe un problema de compatibilidad entre la revocatoria y el sistema electoral, aunque la última palabra siempre la tienen los ciudadanos, quienes manifiestan sus expectativas a través del voto.

En ese sentido, en este trabajo de investigación se busca analizar la figura jurídica de participación ciudadana denominada '*revocación de mandato*', para lo cual se revisó la implementación en otros países de América, los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a esta figura, la participación ciudadana en México, una crítica constructiva a la reforma planteada por el presidente de la república, Andrés Manuel López Obrador, y finalmente un estudio de una figura jurídica llamada '*voto programático*', en Colombia, país en el que constituye una de las consecuencias de revocación de mandato.

En el primer capítulo se propone un concepto de revocación de mandato que consideramos uno de los más acabados y que permite entender con mayor precisión esta figura. Además, se hace una revisión general —a través del método comparativo— de las experiencias y sistemas normativos de otras latitudes. Se finaliza con un análisis del panorama de esta figura en nuestro país, su concepción y termina con un breve análisis sobre la viabilidad o no de trasladar la aplicabilidad de esta figura a los regidores.

En el segundo capítulo nos abocamos a realizar una revisión de algunos criterios emitidos por la SCJN en México; sobre todo nos centramos en la tesis P. /J.21/2012 (10ª), P./J.28/2013 (9ª), las cuales resultan de la mayor trascendencia para nuestro objeto de estudio. Para finalizar este apartado cerramos una revisión de la sentencia emitida por la SCJN relativa a la aprobación de la figura de revocación de mandato en la Constitución de la Ciudad de México. Esto último resulta de relevancia, pues los legisladores que aprobaron dicha Constitución han considerado que dicha norma reviste un carácter innovador y de avanzada, entre otras cosas, por el hecho de contemplar la figura que aquí nos ocupa. Lo cierto es que se trata de una resolución que sirve como parteaguas en el desarrollo jurisdiccional de nuestro máximo tribunal.

En el tercer capítulo, hacemos una descripción de la denominada 'participación ciudadana', y ahí se parte de la idea de que uno de los rasgos más interesantes de la dilatada —y aún incompleta— transición a la democracia en México tiene que ver con el uso que se la ha dado a la innovación legal (si se nos permite llamarle así). Resulta que el carácter centralmente electoral de la transición, con sus constantes conflictos postelectorales y sus inacabables reformas en las reglas e instituciones electorales, ha ocasionado, desde nuestro punto de vista, que se pierda de vista que hay otros terrenos en los que se han tratado de abrir nuevas avenidas a la democratización de la vida.

En el cuarto capítulo cuarto, se hace una revisión de la iniciativa de reforma constitucional en materia de revocación de mandato. Recordemos que durante su campaña electoral, Andrés Manuel López Obrador (AMLO), hizo público su compromiso con la sociedad para que ésta cuente con mecanismos de participación para que pudiera separar a los servidores públicos surgidos de la voluntad popular, que no cumplieran. De hecho, dijo reiteradamente que “En la democracia, el pueblo pone, y el pueblo quita”. Resulta que precisamente es esta aseveración la que te sustenta la propuesta del titular del ejecutivo de introducir la revocación del mandato en México, presentada el pasado 10 de septiembre 2018 por el Senador del estado de Oaxaca Salomón Jara Cruz, del grupo parlamentario Movimiento por la Restauración Nacional (MORENA). En este capítulo se pretende exponer los alcances políticos de dicha iniciativa.

En el capítulo quinto, se hace un estudio, grosso modo, de una experiencia en Colombia de lo que llamaron el “voto programático”, figura que, de alguna manera, guarda muchas semejanzas con la figura de la revocación de mandato. En primer lugar, porque con en el voto programático en aquél país se buscó implementar una especie de sanción a quienes al final de su periodo (para el cual fueron electos mediante el voto popular) no hayan cumplido sus promesas de campaña. La sanción implicaría no tener derecho a ser postulado de nuevo a un cargo de elección popular. La revocación de mandato mantiene este mismo espíritu: no permitir seguir ocupando un cargo público de tal naturaleza en virtud de los nulos o malos resultados en el ejercicio de la representación y acorde con el sentir de la ciudadanía.

Finalmente, la primera y más importante conclusión a la que arribamos (entre otras varias) es que, definitivamente, por ‘participación ciudadana’ debemos entender todas aquellas acciones que implementa el gobierno para generar canales de comunicación, pero, lo más importante, es que sea de manera más directa con los gobernados: la participación ciudadana requiere de instrumentos para entablar una interacción más cercana con el pueblo, para que exista una corresponsabilidad

entre gobernante y gobernado respecto de determinados temas jurídicos y políticos de un país. Educar *para* la ciudadanía implica, desde nuestro posicionamiento, darle las herramientas que le permitan, a quienes revisten de esta cualidad, tener un control sobre la clase política que gobierna y posibilidades de sancionarla. En México hemos transitado durante mucho tiempo por oscuros episodios de ineficiencia en el ejercicio de la representación política, y el último recurso que le queda al ciudadano es el de esperar a que culmine el ejercicio de la representación.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

Dedicatoria

El presente trabajo realizado está dedicado a mi familia, empezando por mis padres: Román Maldonado Reséndiz y Rita Arredondo Bárcenas. Gracias por todo el apoyo recibido, los sacrificios hechos para que yo pudiera llegar hasta este momento y por enseñarme el valor y darme el coraje necesario para luchar por lo que uno quiere y desea en esta vida. Del mismo modo también quiero dedicar este trabajo a mis tres hermanas: María Dolores, Patricia Citlalli y María del Carmen, ambas Maldonado Arredondo, por ser mis porristas y siempre estar alentándome y deseando que me vaya de maravilla. La vida me dio la oportunidad de ser el hermano mayor de todas ustedes y es mi responsabilidad velar porque les vaya bien en todos los sentidos y momentos de su vida; así también espero verlas cumpliendo sus metas y alcanzando todos sus sueños personales como el que hoy yo he logrado y me propuse unos años atrás alcanzarlo.

Agradecimientos

Quiero agradecer de una forma muy personal al **Dr. Raúl Ruiz Canizales**, por todo el apoyo recibido, por la paciencia con uno y por ser un hombre con vocación de investigador, también por apoyar este trabajo que surgió de una inquietud muy personal y hoy se convierte en un buen trabajo realizado que será aprovechado y de mucha ayuda para quien lo consulte. También quiero agradecer en un segundo plano a mi amada, querida, respetada y grande Facultad de Derecho, por haberme dado momentos inolvidables, excelentes compañeros, amigas y amigos, así como muy buenos maestras y maestros. Gracias por permitirme aprender una profesión tan bonita y amada como lo es la Licenciatura en Derecho, la que de hoy en adelante voy a defender y ejercer en nombre de la justicia y derecho espíritu de mi pueblo. Muchas gracias por todo lo dado y recibido, cien por ciento UAQ.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

**“La Constitución no es un instrumento del gobierno para controlar al pueblo, es una herramienta del pueblo para controlar el gobierno”
“Patrick Henry”**

La revocación de mandato es un mecanismo de participación y control ciudadano enmarcado principalmente en la tercera ola de la democratización y las reformas políticas y constitucionales de los 90 en Latinoamérica. Forma parte de las innovaciones incorporadas por los gobernantes como respuesta a la crisis de representación. Su adopción abre interrogantes más profundos sobre: la metamorfosis de la representación moderna (un cierto acercamiento al “mandato imperativo”), las transformaciones del régimen presidencial (flexibilización, cuasi-parlamentarización), las nuevas formas de caídas presidenciales y de resolución de crisis, y la democratización del gobierno (al habilitarse otra instancia de votación orientada a la destitución de funcionarios electos). En tal sentido, el trabajo tiene dos objetivos: analizar conceptualmente la revocación de mandato y, específicamente, la revocatoria presidencial (existentes sólo en Ecuador, Venezuela y Bolivia); y vincular a este mecanismo con el debate sobre el presidencialismo latinoamericano (pues se considera que produce modificaciones potenciales en el sistema presidencial), con la teoría de los tipos de sucesión constitucional y con la teoría de las interrupciones presidenciales (ya que la revocatoria constituye otro de los dispositivos de destitución disponibles en casos de crisis institucional). Se trata, por tanto, de un estudio teórico que pretende conceptualizar un tipo determinado de revocatoria de mandato y enlazarlo con otros desarrollos teóricos de los cuales ha estado ausente. Ésas y otras implicancias, teóricas y de ingeniería institucional, motivan este trabajo, para dilucidar las potencialidades y los efectos directos e indirectos que la incorporación de este mecanismo plantea para las democracias presidenciales latinoamericanas.

CAPITULO I DEFINICIÓN DE REVOCACIÓN DE MANDATO

1.1. Definición

La palabra “revocación” proviene del latín *revocare*, es decir, anular una concesión o mandato, y del vocablo en inglés *recall*, que significa regulación de procedimiento institucional previsto en concepciones de democracia directa. Por tanto, la revocación de mandato es el procedimiento por el cual los ciudadanos pueden destituir mediante una votación a un funcionario público antes de que expire el periodo para el cual fue elegido.¹

La revocación del mandato abre la posibilidad a la ciudadanía para que, una vez satisfechos los requisitos correspondientes, someta a consulta del cuerpo electoral la remoción de un funcionario público electo, antes de que venza el plazo para el cual fue designado. A diferencia de otros procedimientos de destitución (como el juicio político) la revocación del mandato se decide en las urnas por el mismo cuerpo electoral que designó al funcionario público y no supone una acción judicial que exige las garantías del debido proceso. El potencial resultado es el mismo: la destitución. El sujeto que decide es distinto: la ciudadanía en uno, el Congreso en otro; las razones, distintas: motivos en uno, cargos en otro. A contracorriente del juicio político en el que claramente se trata de una cuestión judicial desarrollada por órganos políticos en la que existen «cargos», en la revocación del mandato existen dudas en torno a la naturaleza de las razones que la generan. Dado que usualmente se deben especificar las razones que motivan el procedimiento revocatorio, la discusión estriba en si los órganos judiciales pueden hacer una valoración de dichas razones antes de la votación, o bien, si es esta una cuestión netamente política en la que los jueces no deben intervenir.

De acuerdo con esta definición, pueden identificarse los siguientes rasgos característicos de este mecanismo jurídico-constitucional:²

¹ Voz “Revocación”.

Disponible en www.rae.es

Fecha de consulta: 01 de octubre del 2019.

² CÁRDENAS Gracia, Jaime. *¿Es la revocación de mandato un instrumento plebiscitario?*, Ciudad de México, IIJUNAM, Serie: Opiniones Técnicas Sobre Temas de Relevancia Nacional, núm. 7, 2019, p. 12.

- a) Es un derecho político reconocido a los ciudadanos, previstos constitucional y legalmente en algunos países.
- b) Tiene por objeto la destitución de un servidor público de elección popular antes de que expire el periodo de su mandato.
- c) Requiere el acuerdo de la mayoría de los electores que participan en el proceso revocatorio en el porcentaje que establezca cada Constitución, y exige un porcentaje de ciudadanos para iniciarlo.
- d) Su carácter vinculante depende de la determinación de la propia Constitución.
- e) Pueden promover con expresión de causa o sin determinación de ella, con pruebas o sin ellas. Las causas y las pruebas no son importantes. Se trata de una decisión ciudadana.
- f) No debe confundirse con el *impeachment* (o juicio político) ni con ningún otro procedimiento de responsabilidad de carácter jurídico.
- g) Es un procedimiento eminente político, en el sentido de que los ciudadanos tienen el derecho —en ejercicio de su soberanía—, de deponer a sus gobernantes electos a través de una consulta organizada para este fin.

En los países de régimen parlamentario el procedimiento de revocación del mandato se produce virtualmente cuando se tiene que adelantar las elecciones. En los países de sistema presidencial, dicho procedimiento se lleva a cabo por solicitud popular o a solicitud de los órganos del poder. Donde más se usa la revocación de mandato, por ejemplo, en California, se vota, al mismo tiempo, por nuevo gobernador, por si acaso el mandatario en funciones es removido por mayoría. Así, se remueve y se elige mediante la misma papeleta, además de votar en consultas varias y elegir asambleístas.

1.2. Estudio en el derecho comparado

Entretanto, se presenta un estudio de derecho comparado sobre la regulación constitucional que otros países han otorgado a la figura jurídica de revocación de mandato. Este análisis comparativo pretende dar a conocer los elementos en el ejercicio de su implementación, ya que siempre es importante conocer la regulación

jurídica de una figura que quiere instaurarse en nuestro derecho nacional, en lo particular en nuestra Constitución.

En ese sentido, la investigación arrojó como resultado que la revocación de mandato está siendo empleada en diversos países, y al parecer ha funcionado satisfactoriamente como un dispositivo eficaz para dotar a la ciudadanía de esa participación jurídico política que busca nuestra nación, según se advierte en la siguiente información.

La idea de la revocación, *stricto sensu*, no fue fraguada por populistas o progresistas, sino que viene desde Grecia. Una de las características de la democracia en Atenas fue la condena de un político al ostracismo³ mediante el voto de la ciudadanía. Con la intención de proteger a las *polis* de la ambición individual, el ostracismo causaba la expulsión de un servidor de los asuntos públicos por un periodo de diez años. Sin embargo, en ciertas ocasiones, esto excluirá a líderes talentosos pero tímidos de participar en la actividad cívica de Atenas.

Es interesante recordar que el ideólogo del materialismo histórico, Karl Marx, recomendó la revocación de mandato de los gobernantes, en sus escritos sobre la comuna de París, según se asientan en la *Enciclopedia de las Instituciones Políticas*, editada por Vernon Bognador.⁴ En los comienzos del siglo XX algunos de los escritores políticos de la época pugnaban por el establecimiento de formas de democracia semidirecta, tal vez con el propósito de restar la creciente influencia que venían ejerciendo los partidos políticos en sus luchas por alcanzar el poder.

Los suizos también contemplaron el retiro de algunos servidores públicos antes de que terminara su encargo. La revocación suiza permitió que cierto número de

³ Ostracismo: aislamiento voluntario o forzoso de la vida pública que sufre una persona generalmente motivado por cuestiones políticas.

⁴ BOGNADOR, Vernon (ed.). *Enciclopedia de las instituciones política*, Madrid, Alianza Editorial, 1991, citado por. BOGNADOR fue profesor de investigación en el Instituto de Historia Británica Contemporánea en el Kign's College de Londres y profesor de política en el New College of the Humanities.

ciudadanos votaran para destituir algún servidor público y aun cuando no formaba parte de la legislación formal de dicho país sino hasta 1850, podemos ubicarla desde tiempo atrás antes de que los ciudadanos ocasionalmente la ejercieran bajo el derecho consuetudinario. Sin embargo, en la práctica, los suizos raramente empleaban este mecanismo.

Analizaremos algunos países en América donde la legislación contempla mecanismos de democracia participativa: Estados Unidos de América, Argentina, Cuba, Colombia, Perú, Ecuador, Venezuela y finalmente Bolivia que ha sido el más comentado. El caso de Estados Unidos se expondrá primero ya que como hemos visto, la revocación es originaria del *Common Law*, y existen más especificaciones y datos acerca de ella, aunque la escala en la que se dan los mecanismos de democracia semidirecta en este país es estatal, dada su organización como una confederación.

a) Estados Unidos de América (1903)

La revocación de mandato existe desde hace aproximadamente un siglo en algunos estados y está contemplada en las siguientes entidades de ese país: Alaska, Kansas, Nueva Jersey, Arizona, Luisiana, Dakota del Norte, California, Michigan, Oregón, Colorado, Minnesota, Rhode Island, Georgia, Montana, Washington, Idaho, Nevada y Wisconsin.

En el artículo 5 de la Confederación (1781-1789) otorgó a los estados miembros la facultad de revocación, así como para reemplazar a sus delegados en el Congreso. Sin embargo, estos mecanismos no estuvieron a la mano de los votantes, quienes participaron indirectamente en los procesos de revocación desde que las legislaturas locales tuvieron la facultad de utilizarla. La Convención Constitucional de 1787 consideró resoluciones, concernientes a este mismo tipo de revocación, pero eventualmente las negó.

El concepto de *revocación* atrajo la atención en algunas convenciones de ratificación en 1787 y 1788. La *Convención de Nueva York*, por ejemplo, propuso una reforma constitucional que le permitiera a las legislaturas locales revocar ya fuera a uno o a ambos senadores, y elegir a otros para desempeñar el cargo por el tiempo restante. Finalmente no se consiguió insertar la figura de la revocación en la Constitución norteamericana, por falta de apoyo de los participantes en las convenciones. Sin embargo, aquellos que la apoyaban lucharon por remediar los errores que observaban en los artículos de la Confederación, y en algunas Constituciones estatales. Los autores que evitaban cualquier forma de gobierno monárquica, designaron procesos representativos por medio de los cuales ciertos votantes cualificados podrían elegir representantes para que los gobernarán, pudiendo elegir nuevos representantes únicamente al final del cargo de los anteriores.

Los partidos políticos populistas y socialistas presionaron para la adopción de la revocación en plataformas estatales alrededor del año 1890, ya que en su opinión los cargos públicos, los ayuntamientos y las curules estaban ocupados por los privilegiados y corruptos. Observaban cómo el dinero, la secrecía y el poder tergiversaban las nobles intenciones de la democracia representativa. Así las cosas, sostenían que un representante es un agente, un servidor, no un amo, y aquel que no comprendiera la voluntad de sus representados o que malinterpretara sus necesidades, sus deseos y sus aspiraciones, debería de ser destituido, revocado de su encargo. Parece ser que esta forma de concebir la representación está en sincronía con la tesis de Sieyès —padre de la teoría de la representación—, al afirmar éste que el individuo constituye la unidad básica de una comunidad poseedora de voluntad común y cuyo ejercicio es transferido a un grupo entre ellos, sin transmitir la voluntad en sí; además, afirmó también el pensador francés, que en virtud de las cualidades que le son comunes y no de aquellas que las diferencian,

los representantes lo son de la nación en su totalidad y no de cada sujeto miembro de la comunidad.⁵

Al principio, los movimientos de reforma municipal y populista sostuvieron la democracia jacksoniana, cuya base era la desconfianza en los funcionarios públicos. En esta tesitura proponían que la mayoría de los cargos públicos fueran de elección popular, y que su duración fuera breve, entre seis meses y un año. Sin embargo, tal postura resulta difícil en cuanto a que se genera inestabilidad, y no hay una profesionalización de los funcionarios.

En este sentido, la revocación resulta la solución a dicho problema, ya que se vota para elegir al funcionario, pero en el caso de que actúe de manera corrupta o contraria a los intereses de sus representados, entonces hay un mecanismo para sacarlos del poder. De esta forma, se consigue el objetivo que tenía la democracia jacksoniana, ya que se controla la actuación de los funcionarios quienes deberán desempeñarse conforme a derecho, pues de lo contrario tienen la amenaza del pueblo, que puede activar la revocación para así destituirlo.

Estos mismos partidos populistas en Estados Unidos veían a los procesos de desafuero como inadecuado e inútiles, ya que únicamente se castiga la comisión de delitos, no así faltas y omisiones graves en el ejercicio de la función pública, lo que resultaba muy complicado comprobar actos de corrupción. Dentro de estos procedimientos, se debe demostrar la comisión de un delito, mientras que la revocación permite que se destituya al funcionario, cuando se comprueba corrupción o cuando se presume que el funcionario no representa la voluntad popular, o que es indiferente a las necesidades de sus representados.

Así mismo, la revocación es un mecanismo que se activa por la vía ciudadana, no por la vía legislativa.

⁵ SIEYÈS, Enmanuel J. *El tercer Estado y otros escritos de 1789*, ed. y trad. Ramón Maíz, Madrid, editorial Espasa Calpe, 1991, pp. 146-152.

En este orden de ideas, Zimmerman⁶ manifiesta que la revocación es una extensión natural del referéndum de petición y de la iniciativa. Como comentarios anteriores, se utiliza tanto el referéndum como sufragio, no sólo para opinar sobre una ley o para elegir representantes respectivamente, como se tiene idea generalmente, sino que estas dos instituciones son la base y el complemento de otras (como en este caso, de la revocación). En Estados Unidos, el referéndum y la iniciativa fueron autorizados en una enmienda constitucional de Dakota del Sur, ratificada por los electores en 1898.

El presidente norteamericano William Howard Taft⁷ estaba en contra de la revocación, ya que en su opinión, tiende a producir en los funcionarios públicos una condición nerviosa de indecisión si debe hacer lo que piensa que debe hacer por el pueblo o si, por el contrario, debería privarse de hacer cualquier cosa o hacer lo menos posible, para evadir cualquier discusión al respecto. Este dilema tiene que ver con la vieja discusión sobre el margen de autonomía que tienen los representantes respecto de sus representados.⁸

El mismo W. Howard, en 1911, vetó la admisión de los Estados de Arizona y Nuevo México, ya que la Constitución estatal de Arizona contemplaba la revocación para funcionarios y magistrados, y condicionó la admisión de dichos estados a una votación en Arizona para aprobar o desaprobado la revocación. Al respecto manifestó que dicha disposición le parecía destructiva del poder judicial independiente, ya que se abre la puerta a someter los derechos del individuo a la posible tiranía de una mayoría popular, por lo cual —decía— estaba obligado a desaprobado la.

⁶ Arthur Zimmermann: fue un político alemán que destacó especialmente por ser el ministro de Asuntos Exteriores del Imperio Alemán entre el 22 de noviembre de 1916 y el 6 de agosto de 1917, fecha en la cual dimitió de su cargo.

Disponible en: <https://www.biografiasyvidas.com>

⁷ William Howard Taft: Fue el vigésimo Séptimo Presidente de los Estados Unidos y Presidente de la Corte Suprema. Es la única persona que ha desempeñado ambos cargos.

⁸ Para una descripción de las perspectivas de la representación véase FENICHEL, Pitkin, Hanna. *El concepto de representación*, trad. Ricardo Montoro Romero, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 40 y ss.

En la actualidad, atendiendo al hecho de que los Estados Unidos son una confederación de estados, algunos de ellos —en ejercicio de su soberanía— contemplan en sus legislaciones locales, ya sea todos o solo algunos mecanismos de democracia participativa; sin embargo, como explicamos en líneas anteriores, no fueron integrados en la legislación nacional. Así, en los estados que contemplan a la revocación, ésta funciona de manera diferente. Varía en cuanto a qué funcionarios pueden ser revocados, siendo en algún cualquier servidor público, ya sea que hubiere sido elegido por votación popular o no, incluso miembros del poder judicial. También varía el momento en que puede tramitarse la revocación, ya que en algunos estados es limitado. Hasta 2003, en 24 Estados existe tanto la posibilidad de iniciativas populares para estatutos o para enmiendas constitucionales, como para hacer referéndums. La revocación para funcionarios estatales se permite en 18 estados, y otros 18, dentro de los que figura Texas, no contemplan ningún mecanismo de democracia semidirecta, ni referéndum ni la iniciativa ni la revocación.

“Desde la existencia del **recall** se han celebrado aproximadamente 5,000 procedimientos. En el estado de Montana se permite también la destitución de funcionarios administrativos no electos popularmente. En Estados Unidos, la mayoría de las normas relativas a la destitución prohíben su uso durante los primeros 12 meses del mandato de los funcionarios y, en cinco estados, durante los últimos 180 días de ejercicio del cargo.”⁹

b) Argentina (1933)

En Argentina no tiene la figura de revocación a nivel nacional, solamente a nivel provincial. Se contempla la iniciativa por parte de los ciudadanos en el artículo 39 constitucional, con un porcentaje requerido de firmas del 3% del padrón electoral y el Congreso debe discutirla en un plazo no mayor a un año. También se contempla el referéndum y plebiscito, que algunos casos será obligatorio y en otros facultativo. Sin embargo, aún cuando contempla estos mecanismos de democracia participativa, la Constitución incluye en éstos la revocación de mandato.¹⁰

⁹ CRONIN, T. E., “The recall device”, citado por CÁRDENAS Gracia, Jaime. *¿Es la revocación de mandato un instrumento plebiscitario?*, Op. cit., p. 12.

¹⁰ Disponible en:

<http://www.casarosada.gob.ar/images/stories/constitución-nacional-argentina.pdf>.

c) Cuba (1940/1976)

La Constitución de la República de Cuba establece que todos los órganos representativos del poder del Estado son electivos y renovables y pueden ser revocados de su cargo en cualquier momento. Tanto los diputados de la Asamblea Nacional del Poder Popular como los delegados a las Asambleas Locales, pueden ser objeto de revocación de mandato.¹¹

Dicha ley refiere que la revocación puede comprender el mandato conferido tanto por los electores, como el otorgado por la Asamblea correspondiente y que será independiente de cualquier otro procedimiento en materia penal, civil, administrativa o laboral.¹² Además, refiere cuáles son los funcionarios públicos que pueden ser objeto de revocación del mandato, a saber:

- a) Los delegados a las Asambleas Municipales,
- b) Los delegados a las Asambleas Provinciales,
- c) Los diputados a la Asamblea Nacional,
- d) Presidentes y Vicepresidentes de las Asambleas Municipales,
- e) Presidentes y Vicepresidente de las Asambleas Provinciales,
- f) Presidente, Vicepresidente y Secretario de la Asamblea Nacional, y
- g) Miembros del Consejo de Estado.¹³

Asimismo, refiere que en tanto que la revocación de mandato no sea aprobada, el funcionario impugnado se mantiene en el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, si los hechos por los que se solicita la revocación son graves, entonces la Asamblea correspondiente o en su caso el Consejo de Estado, puede acordar la suspensión provisional, hasta que se concluya el proceso.¹⁴

Fecha de consulta: 10 de octubre del 2019.

¹¹ Véase el artículo 1° de la *Ley de Revocación del Mandato de los Elegidos a los Órganos del Poder Popular* (Ley número 89)

¹² *Ibíd*em, artículo 3°.

¹³ *Ibíd*em, artículo 4°.

¹⁴ *Ibíd*em, artículo 5°.

Las causales por las cuales se puede solicitar la revocación de uno de los funcionarios públicos referidos anteriormente, son las siguientes:

1. Por incumplimiento reiterado de las obligaciones derivadas del mandato conferido,
2. Por incurrir en hechos que lo hagan desmerecer de buen concepto público, y
3. Por manifestar una conducta incompatible con el honor de ser representante del pueblo en un órgano del Poder Popular.

d) Colombia (1991)

Constitucionalmente se señala que la revocatoria de mandato es uno de los mecanismos de participación del pueblo en el ejercicio de su soberanía, al igual que el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto y la iniciativa legislativa, indicando la remisión a la legislación secundaria para su reglamentación. En la legislación electoral de la República de Colombia se indica que “La revocatoria del mandato es un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde.”¹⁵ Asimismo, se precisan los aspectos relativos a los siguientes rubros: Revocatoria del mandato; motivación de la revocatoria; informe de la solicitud de revocatoria; convocatoria a la votación en las entidades territoriales; divulgación, promoción y realización de la convocatoria; aprobación de la revocatoria; resultados de la votación; inscripción de candidatos; remoción del cargo; ejecución inmediata de la revocatoria; elección del sucesor; designación del sucesor; y suspensión de elecciones.

Algunos de los preceptos destacables de la legislación secundaria electoral de la República de Colombia, relativos a la revocación (revocatoria) de mandato, son los siguientes:

- Previo el cumplimiento de los requisitos exigidos, un número de ciudadanos no inferior al 40% del total de los votos válidos emitidos en la elección del respectivo

¹⁵ Véase el artículo 6° de la Ley 134 de 1994, sobre mecanismos de participación ciudadana. Disponible en: <https://www.iidh.ed.cr/capel2016/media/1111/ley-134-1994-mecanismos-de-participaci%C3%B3n-ciudadana.pdf>

Fecha de consulta: 16 de octubre del 2019.

mandatario podrá solicitar la convocatoria a la votación para la revocatoria del mandato de un gobernador o un alcalde.¹⁶

- El formulario de solicitud de convocatoria a la votación para la revocatoria deberá contener las razones que la fundamentan: por la insatisfacción general de la ciudadanía o por el incumplimiento del programa de gobierno.¹⁷
- Se considerará revocado el mandato para gobernadores y alcaldes al ser ésta aprobada en la votación respectiva por un número de votos no inferior al sesenta por ciento (60%) de los ciudadanos que participen en la respectiva votación, siempre que el número de sufragios no sea inferior al sesenta por ciento (60%) de la votación registrada el día en que se eligió al mandatario, y únicamente podrán sufragar quienes lo hayan hecho en la jornada electoral en la cual se eligió al respectivo gobernador o alcalde.
- Si como resultado de la votación no se revoca el mandato del gobernador o alcalde, no podrá volver a intentarse en lo que resta de su período.
- El Presidente de la República decidirá, en caso de grave perturbación del orden Público, sobre el aplazamiento de la celebración de las elecciones según lo establecido en las normas electorales vigentes.¹⁸

e) Perú (1993)

En las disposiciones de la Constitución de la República del Perú¹⁹ se indican entre otros aspectos relevantes, que los ciudadanos tienen, conforme a la Ley, el derecho de participar en los asuntos públicos mediante la remoción o revocación de autoridades, demanda de rendición de cuentas, de iniciativa legislativa y de referéndum. Al respecto en *la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos* se encuentran disposiciones específicas relativas a la materia. También se indica que la revocatoria es el derecho que tiene la ciudadanía para destituir de

¹⁶ Ibídem, artículo 6°.

¹⁷ Ibídem, artículo 63.

¹⁸ Ibídem, artículo 76.

¹⁹ Disponible en

www.oas.org/juridico/spanish/mesicis2.per.const-sp

Fecha de consulta: 12 de noviembre del 2019.

sus cargos a los alcaldes y regidores, autoridades regionales y magistrados que provengan de elección popular. Se pueden destacar los contenidos de los principales preceptos:

- Los ciudadanos tienen el derecho de revocar a las autoridades elegidas.
- No procede la revocatoria durante el primero y el último año de su mandato salvo el caso de magistrados.
- La consulta se lleva adelante en una circunscripción electoral: si el veinticinco por ciento de los electores de una autoridad, con un máximo de 400,000 firmas, presenta la solicitud de la revocación del mandato.
- La revocatoria se produce con la votación aprobatoria de la mitad más uno de los electores.
- La remoción es aplicable a las autoridades designadas por el gobierno central o regional en la jurisdicción regional, departamental, provincial y distrital. No comprende a los jefes político militares en las zonas declaradas en estado de emergencia.
- La remoción se produce cuando el Jurado Nacional de Elecciones comprueba que más del 50% de los ciudadanos de una jurisdicción electoral o judicial lo solicitan.
- Quien hubiere sido revocado del cargo para el que fue elegido está apto para ser candidato al mismo cargo en las siguientes elecciones.
- El funcionario que hubiese sido removido no puede volver a desempeñar el mismo cargo en los siguientes cinco años.²⁰

f) Ecuador (1998/2008)

La *Constitución Política de la República del Ecuador* establece que los ecuatorianas y ecuatorianos, en pleno goce de sus derechos políticos, tienen el derecho de revocar el mandato conferido a las autoridades de elección popular.²¹

²⁰ Artículos 20 al 30. *Ley No. 20300 de los Derechos de Participación y Control Ciudadano*.

Disponible en: <https://www.deperu.com/legislación/Ley.26300.pdf>.

Fecha de consulta: 14 de octubre del 2019.

²¹ Véase el numeral 6, del artículo 61, así como el artículo 105 de la *Constitución de la República del Ecuador*.

La solicitud de revocatoria del mandato se puede presentar cuando haya transcurrido el primero y antes del último año del periodo para el que fue electa la autoridad cuestionada. Durante el periodo de gestión de una autoridad, sólo podrá realizarse un proceso de revocatoria del mandato.²²

Dicha solicitud deberá respaldarse por un número no inferior al 10% de personas inscritas en el registro electoral correspondiente. Para el caso de la Presidenta o Presidente de la República, se requerirá el respaldo de un número no inferior al 15% de inscritos en el registro electoral.²³

De las disposiciones contenidas en la *Constitución de la República del Ecuador*, relativas a la revocación de mandato se pueden indicar los siguientes aspectos generales.²⁴

- Revocar el mandato conferido a las autoridades de elección popular es un derecho.²⁵
- Las personas en goce los derechos políticos pueden revocar el mandato a las autoridades de elección popular.²⁶
- La solicitud de revocatoria de mandato podrá presentarse una vez cumplido el primero y antes del último año del periodo para el que fue electa la autoridad cuestionada.²⁷
- Durante el periodo de gestión de una autoridad podrá realizarse sólo un proceso de revocatoria de mandato.
- La solicitud de revocatoria deberá respaldarse por un número no inferior al diez por ciento de personas inscritas en el registro electoral correspondiente.
- La solicitud de revocatoria para el caso de Presidente de la República deberá respaldarse por un número no inferior al quince por ciento de los inscritos en el registro electoral.

Disponible en https://web.oas.org/mla/en/Countries_Intro/ecu_intro_text_esp_1.pdf

Fecha de consulta: 23 de octubre del 2019.

²² *Ibíd*em, artículo 105.

²³ *Idem*.

²⁴ Véase el primer párrafo del artículo 106 de la *Constitución de la República del Ecuador*.

²⁵ *Ibíd*em, segundo párrafo.

²⁶ *Ibíd*em, tercer párrafo.

²⁷ *Ibíd*em, artículo 107.

- Para la aprobación de una revocatoria de mandato de Presidente de la República se requerirá la mayoría absoluta de los sufragantes.

Respecto de la revocación de mandato, en la *Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia*, se indican los aspectos generales de la solicitud de la revocatoria de mandato, entre ellos se señalan a los electores como los sujetos posibilitados para promover la revocación del mandato de las autoridades de elección popular; también se indica la temporalidad en que puede realizarse, los requisitos que se deben cumplir en la solicitud y en el proceso de revocatoria. Por último cabe destacar que el Consejo Nacional Electoral es la autoridad facultada para verificar los requisitos de la convocatoria, así como de rechazarla si existen irregularidades, convocar para la realización del proceso revocatorio y de emitir el pronunciamiento respectivo.

g) Venezuela (1999)

La *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, establece que el gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables.²⁸

La revocación del mandato está entendida como un medio de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía y en lo político.²⁹

Las disposiciones que integran los artículos 70 y 72 de la Constitución de la República de Venezuela, contienen diversos preceptos que refieren la figura jurídica de revocación de mandato, a la cual incluyen como un medio de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía en lo político, junto con las figuras de elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la iniciativa legislativa, la iniciativa constitucional, la iniciativa constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones son constitucionalmente

²⁸ Véase el artículo 6° de la *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Disponible en: <http://www.minci.gob.ve/wp-content/uploads/2011/04/CONSTITUCION.pdf>

Fecha de consulta: 16 de octubre del 2019

²⁹ *Ibíd*em, artículo 70.

de carácter vinculante. A todo lo anterior se determina que la ley deberá establecer las condiciones para el efectivo funcionamiento de esos medios de participación. Específicamente en cuanto a la figura de revocación de mandato, en la Constitución venezolana se indican preceptos específicos, los cuales según el propio texto tendrían que ser desarrollados en la correspondiente legislación secundaria, algunos de los contenidos más relevantes son los siguientes:³⁰

- Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables.
- Transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria, un número no menor del veinte por ciento de los electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria de un referendo para revocar su mandato.
- Cuando igual o mayor número de electores o electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hubieren votado a favor de la revocación, siempre que haya concurrido al referendo un número de electores o electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los electores o electoras inscritos o inscritas, se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en la ley.
- Durante el período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato.

h) Bolivia (2009)

La *Constitución Política de Bolivia* establece que la revocación de mandato es una forma de democracia directa y participativa.³¹

Señala que toda persona que ejerza un cargo electo puede ser revocada de su mandato, excepto el órgano judicial.³² En específico, refiere que los assembleístas y

³⁰ *Ibíd*em, primer párrafo del artículo 72.

³¹ Véase el numeral I, de la fracción II del artículo 11 de la *Constitución Política de Bolivia*. Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf

Fecha de consulta: 16 de octubre del 2019

³² *Ibíd*em, véase la fracción I, del artículo 240.

el Presidente o Presidenta del Estado pueden terminar sus funciones por virtud de la revocación de mandato.³³

La revocación del mandato procede cuando haya transcurrido al menos la mitad del periodo del mandato, pero no cuando el funcionario se encuentra durante el último año de gestión en el cargo.³⁴

El proceso de revocación de mandato comienza por iniciativa ciudadana y a solicitud de al menos el 15% de votantes del padrón electoral de la circunscripción que eligió a la servidora o al servidor público.³⁵

En la Constitución de Bolivia se indica que la revocatoria de mandato es una de las formas de democracia directa y participativa, junto con el referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la asamblea, el cabildo y la consulta previa, los cuales son desarrollados por la ley. Entre los aspectos constitucionales más destacables podemos señalar los siguientes:³⁶

- El mandato de asambleísta puede perderse por revocatoria de mandato.
- El presidente del Estado puede cesar por revocatoria de mandato.
- En caso de revocatoria de mandato del presidente del Estado, éste cesará de inmediato en sus funciones, y deberá asumir la presidencia la persona que ejerza la vicepresidencia, quien convocará a elecciones a la presidencia del Estado a realizarse en el plazo máximo de noventa días.
- El *Consejo de la Magistratura de Justicia* tiene la atribución de promover la revocatoria de mandato de las Magistradas y Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia y del Tribunal Agroambiental, cuando en el ejercicio de sus funciones comentan faltas gravísimas determinadas por la Ley.
- La revocatoria de mandato podrá solicitarse cuando haya transcurrido al menos la mitad del periodo del mandato.

³³ Ibídem, artículo 157,170 y 171.

³⁴ Ibídem, fracción II del artículo 240.

³⁵ Ibídem, fracción III, del artículo 240.

³⁶ Véase el artículo 4° de la Ley número 3850 del 12 de mayo de 2008, *Ley de Referéndum Revocatorio de Mandato Popular*. Disponible en:

<file:///Users/raulruizcanizales/Downloads/BO-L-3850.pdf>

Fecha de consulta: 16 de octubre del 2019.

- La revocatoria de mandato no podrá tener lugar durante el último año de la gestión en el cargo.
- El referendo revocatorio procederá por iniciativa ciudadana, a solicitud de al menos el quince por ciento de votantes del padrón electoral de la circunscripción que eligió a la servidora o al servidor público.³⁷

Con relación a la figura jurídica de control constitucional de revocación de mandato, en la *Legislación Electoral de la República de Bolivia*, se indica que “la revocatoria de mandato es el mecanismo constitucional a través del cual el pueblo soberano decide, mediante sufragio universal, sobre la continuidad o el cese de funciones de las autoridades elegidas por voto ciudadano” se afirma que la “revocatoria del mandato es el derecho del electorado a destituir del cargo a un funcionario antes de que concluya el período de su mandato”, la cual se aplica a todas las autoridades electas por voto popular, titulares y suplentes, a nivel nacional, departamental, regional o municipal, y que se origina únicamente por iniciativa popular y en una sola ocasión durante el período constitucional de la autoridad sujeta a revocatoria. Adicionalmente a lo anterior, en las normas electorales secundarias se indican los aspectos relativos a los siguientes rubros en materia de revocación de mandato: alcance; iniciativa popular; plazos; convocatoria y calendario; presupuesto; participación; aplicación; pregunta; declaración de resultados y reglamentación.³⁸

³⁷ *Ibíd*em, fracción I, del artículo 8°.

³⁸ *Ibíd*em, fracción I, del artículo 9°.

DATOS DE INTRODUCCIÓN Y PRÁCTICAS DE LA REVOCATORIA DEL MANDATO.³⁹

País	Año de introducción	Intentos estimados	Numero de referendos	Revocados
EEUU	1903*	Miles	Estimado: más de cuatro mil	S/D
Argentina	1933*	S/D	Estimado una decena	S/D
Cuba	1946/1976	S/D	S/D	S/D
Colombia	1991	134	33	0
Perú	1993	Más de veinte mil**	5303	1737
Ecuador	1998/2008	784	78	21
Venezuela	1999	167	10	5
Bolivia	2009	216	0	0
Suiza*	1843	8	3	1

1.3. La revocación de mandato en México

En México, “*Sufragio efectivo, no reelección*”, reza una de las frases más significativas de su historia. Fue el lema de la campaña de Francisco Ignacio Madero en el año de 1910, cuando se lanzó a competir por la presidencia de la república mexicana contra el dictador, Porfirio Díaz Morí, quien llevaba 35 años en el poder. Todas las entidades federativas,⁴⁰ salvo la Ciudad de México, establecen la revocación del mandato como derecho del congreso local para remover de su cargo a los miembros del ayuntamiento o alguna clase de autoridad.

No obstante, esa clase de revocación del mandato se trata de una prerrogativa exclusiva del poder legislativo local y no de la ciudadanía, figura normativa distinta al derecho ciudadano de revocar el mandato de sus autoridades electas por el voto popular.

³⁹ Welp, Yanina y Serdült, Uwe. *Revocatoria de mandatos: américa latina, estados unidos y suiza*. [Documento web], 2014. *Año de introducción en la primera provincia estado o cantón. **En la fuente se explica lo siguiente: 1) Que la cifra se sugiere a partir de tomar la cantidad de Kits vencidos (5800) y considerar que un Kit suele ocuparse para revocar a más de un miembro del gobierno; 2) Que incluso podría estimarse una cifra bastante mayor considerando que buena parte de las revocatorias, en localidades pequeñas, se activan contra el alcalde y sus cinco regidores. Recuperado de:

<http://consultoracs.com/cs/revocatoria-de-mandatos-america-latina-estados-unidos-y-suiza/>

Fecha de consulta: 19 de noviembre del 2019.

⁴⁰ Aguascalientes, Baja california, Baja california Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

A continuación haremos un breve recorrido por algunas entidades de México:

a) Chihuahua

La *Constitución Política del Estado de Chihuahua*⁴¹ y la ley electoral de ese mismo estado, establecen el derecho constitucional de los ciudadanos chihuahuenses de participar en los procesos de revocación del mandato de los servidores públicos electos mediante el voto.

La revocación del mandato de los funcionarios públicos electos mediante el voto, está entendida como el procedimiento por el cual los ciudadanos del estado, los distritos, municipios o secciones municipales, según sea el caso, manifiestan su voluntad de destituir de su cargo a un ciudadano electo popularmente.⁴²

Los servidores públicos que pueden ser objeto de revocación de mandato son el gobernador del estado, los diputados locales, los presidentes municipales, los regidores y síndicos.⁴³

Para ello, el *Instituto Estatal Electoral*, a través de su Consejo General, cuenta con las siguientes atribuciones:

- a) Preparar, desarrollar y vigilar los procesos electorales de revocación de mandato.
- b) Conocer las quejas y denuncias que se presenten durante y fuera de los procesos de revocación de mandato, e imponer, en su caso, las sanciones que correspondan.
- c) Gestionar, a petición de los partidos políticos y de los representantes ciudadanos en los procesos de revocación de mandato, cuando fuere posible, acceso directo y rápido a la información que requieran sobre documentación en poder o bajo responsabilidades de los organismos electorales.

⁴¹ Disponible en:

<http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/constitucion/archivosConstitucion/actual.pdf>

Fecha de consulta: 14 de noviembre del 2019

⁴² Véase el numeral 1, del artículo 386 de la *Ley Electoral del Estado de Chihuahua*.

Disponible en:

<http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/1173.pdf>

Fecha de consulta: 14 de noviembre del 2019

⁴³ Véase la fracción I, del artículo 21 y el artículo 27 de la *Constitución Política del Estado de Chihuahua*, así como el numeral I, del artículo 40, de la *Ley Electoral del Estado de Chihuahua*.

d) Llevar a cabo los procedimientos de revocación de mandato.⁴⁴

Es de mencionar que la lista nominal de electores federal, es el instrumento electoral que sirve de base para la celebración de los procedimientos de revocación de mandato.⁴⁵

b) Sinaloa

La *Constitución Política del Estado de Sinaloa*, establece el derecho de los ciudadanos sinaloenses de revocar el mandato del nombramiento de autoridades, hecho por el ejecutivo, por el Supremo Tribunal de Justicia o por los ayuntamientos. Para ello, se requiere la mayoría absoluta de los ciudadanos en ejercicio pleno de sus derechos, habitantes de un pueblo o región cualquiera, conforme a las siguientes bases:⁴⁶

1. La petición se presenta por escrito ante el superior de quien haya emanado el nombramiento para su reconsideración.
2. Si los peticionarios no fueren satisfechos por la superioridad que hizo el nombramiento, podrán recurrir al Congreso del Estado, quien oyendo a las partes resolverá en justicia. Si la resolución favorece a los peticionarios, el Congreso la comunicará a quien corresponda para su cumplimiento.

Respecto a lo anterior, cabe mencionar que dichas disposiciones constitucionales son las únicas que regulan el derecho ciudadano de revocación del mandato en el Estado de Sinaloa, pues de la revisión efectuada en la legislación local de esa entidad federativa, a la fecha no se halló otro ordenamiento jurídico que abundara en ese mecanismo de participación ciudadana.

La situación anterior no es del todo democrática, pues cualquier sistema de gobierno que se jacte de ser democrático, estaría de acuerdo en que la solicitud de

⁴⁴ Véanse las fracciones III, XII, XXI y XXVII, del numeral 1, del artículo 96 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

⁴⁵ *Ibíd.*

⁴⁶ Véase el artículo 150 de la *Constitución Política del Estado de Sinaloa*.

Disponible en:

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/justicia_constitucional_local/documento/2017-09/17.pdf

Fecha de consulta: 15 de noviembre del 2019.

revocación del mandato de una autoridad formulada por la mayoría absoluta de sus ciudadanos en ejercicio pleno de sus derechos, es por mucho suficiente para acordar la revocación del mandato.

Además, tal situación degenera el derecho ciudadano de revocar el mandato de sus autoridades, para transformarlo en un asunto enteramente político, pues aunque los ciudadanos se hayan reunido en mayoría absoluta para pedir la revocación del mandato de una autoridad, será otra autoridad (ya sea la propia autoridad que nombró al funcionario o el Congreso local, según sea el caso) la que decida si está o no de acuerdo en aprobar la revocación del mandato.

c) Yucatán

La *Constitución Política del Estado de Yucatán*⁴⁷ establece que el Congreso tiene la potestad de revocar el mandato conferido a los miembros del ayuntamiento, a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, al gobernador del estado y a los diputados en particular. Pero tratándose del gobernador y de los diputados necesariamente requerirá que la revocación sea aprobada por el 65% de los electores.⁴⁸

Tal y como se comentó al inicio de este capítulo, la participación que tiene el pueblo yucateco en la revocación del mandato no es un derecho creado para los ciudadanos, sino un requisito de procedencia para que la legislatura local ejerza su facultad de revocación del mandato.

d) Zacatecas

La *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas*⁴⁹, reconoce como derecho y obligación, a cargo de los ciudadanos zacatecanos el de participar

⁴⁷ Disponible en:

<https://www.poderjudicialyucatan.gob.mx/digestum/marcoLegal/01/2012/DIGESTUM01001.pdf>

Fecha de consulta: 15 de noviembre del 2019.

⁴⁸ Véanse las fracciones XL y XLI del artículo 30 de la *Constitución Política del Estado de Yucatán*.

⁴⁹ Disponible en:

<http://www.finanzas.gob.mx/contenido/InformacionFinanciera/Constituciones/CPELYSZ.pdf>

Fecha de consulta: 15 de noviembre del 2019

en los procesos de revocación de mandato.⁵⁰ Sin embargo, al revisar la legislación local de Zacatecas, advertimos que a la fecha no existe alguna ley secundaria que reglamente ese derecho ciudadano, de tal manera que la laguna jurídica es evidente y debe ser subsanada a la mayor brevedad, para así garantizar el ejercicio de esa prerrogativa.

Independientemente de lo anterior, debe señalarse que, a la fecha, no se tiene noticia de algún proceso de revocación de mandato que haya solicitado la ciudadanía de los estados de Chihuahua, Sinaloa y Zacatecas.

La revocación de mandato en México como mecanismo de control político ha sido estudiada por Walter Limón. En la revisión de las leyes locales de las entidades federativas encontró disposiciones en ocho entidades, como se observa en el Cuadro:⁵¹

ENTIDAD	FECHA	NOTAS RELEVANTES
YUCATÁN	4/7/1938	Prevista en el artículo 30, fracción XLI de la Constitución local. Fue aplicable 72 años hasta que el Pleno de la SCJN la declaró inconstitucional al resolver la acción de inconstitucionalidad 8/2010.
CHIHUAHUA	3/9/1997	Se previó en el artículo 27 de la Constitución local; posteriormente fue reglamentada en la Ley Electoral mediante reforma del 18 de octubre de 1997; se conservó en la Ley Electoral del 12 de septiembre de 2009 (hoy abrogada); fue aplicable hasta que el Pleno de la SCJN la declaró inconstitucional al resolver la acción de inconstitucionalidad 63/2009 y sus acumuladas. Las disposiciones constitucionales y legales fueron derogadas el 27 de junio de 2012.
ZACATECAS	11/6/1998	En los artículos 14 y 15 de la Constitución local se reconoce como un derecho y obligación de los ciudadanos.
OAXACA	15/4/2011	En los artículos 23 y 24 de la Constitución local se reconoce como un derecho y obligación de los ciudadanos; el artículo 25, apartado C, fracción III establece supuestos y requisitos. Fue reglamentada el 17 de agosto de 2012 en la Ley de Participación Ciudadana para el Estado, en su Capítulo Cuarto.
		El artículo 19-Bis, apartado A, fracción IV de la Constitución local, establece las causas y bases de su regulación. Fue reglamentada el 5 de marzo de 2014 en la Ley de Participación Ciudadana del Estado, en el capítulo IV de su título tercero.

⁵⁰ Véanse la fracción III, del artículo 14, así como la fracción VI del artículo 15 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas.

⁵¹ Limón, Walter. "Revocación del mandato en México". *Working Paper Series*, núm. 51, Centre for Research on Direct Democracy, ZDA Zentrum für Demokratie Aarau, University of Zurich, 2016, citado por Moreno Pérez, Salvador & Lizarraga Morales, Kenya A. "La revocación de mandato", en *En contexto*, Cámara de Diputados: LXIII Legislatura/Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2017, pp. 5 y 6.

MORELOS	24/4/2013	El 18 de mayo de 2016, el Congreso del Estado de Morelos aprobó una reforma a su Constitución local para desaparecer la revocación del mandato, reforma que deberá ser aprobada por la mayoría de los ayuntamientos de esa entidad federativa; de lo contrario, se entenderá que aceptar la reforma (artículo 147 de la propia Constitución local de Morelos)
GUERRERO	29/4/2014	Se reconoce como instrumento de participación ciudadana en los artículos 19, así como 128 fracción IX de la Constitución local.
AGUASCALIENTES	28/7/2014	El párrafo final del artículo 17 de la Constitución local precisa que la ley regulará la revocación de mandato de las autoridades de elección popular y señalará las causales, los procedimientos para su solicitud y los mecanismos para que se lleve a cabo.
NUEVO LEON	13/5/2016	Se reglamenta en la Ley de Participación Ciudadana para el Estado, Libro Tercero, Capítulo Sexto; reglamentación que no está vigente, ya que entrará en vigor una vez reformada la Constitución local a fin de reconocer la revocación del mandato, así como a la Ley Electoral de esa entidad.

El caso más reciente se dio en Jalisco a raíz de la reglamentación de la revocación de mandato en el *Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco*, en los artículos 427 al 439, gracias a una reforma de 2016 a la cual el partido Movimiento Ciudadano pretende utilizar para ratificar a los presidentes municipales de esa agrupación elegidos en 2015.

Independientemente de lo anterior, debe señalarse que, a la fecha, no se tiene noticia de algún proceso de revocación de mandato que haya solicitado la ciudadanía de los estados de Chihuahua, Sinaloa y Zacatecas.

Aclarando lo anterior, cabe decir que estas tres entidades federativas sí contemplan, en el marco jurídico constitucional local, el derecho de los ciudadanos para revocar el mandato de determinadas autoridades electas mediante el voto público.

Empero, sólo Chihuahua cuenta con una reglamentación jurídica de dicho mecanismo de participación ciudadana, pues Sinaloa y Zacatecas carecen de ley reglamentaria.

Es así como las únicas vías para destituir a funcionarios públicos son el juicio político y la declaración de procedencia. Sin embargo, el presidente de la república, como marca la propia Constitución, no puede ser sometido a juicio político.

En México nunca ha existido un sistema de revocación de mandato de carácter popular, pero existen normas para remover presidente de la república, gobernadores y alcaldes. Lo que ahora se busca es que la decisión radique en la ciudadanía.

1.4. Revocación de mandato a miembros de los ayuntamientos

En este apartado se hablará de los debates relativos a la resolución de dos controversias constitucionales relacionadas, toda vez que ambas derivan de una solicitud de remoción del presidente municipal por parte del titular del poder ejecutivo del Estado de México. La primera se tramitó bajo el expediente número 30/97 y fue promovida por el presidente municipal de Tenancingo, Estado de México; la segunda, por el síndico suplente del ayuntamiento de Valle de Bravo, de la misma entidad federativa y se tramitó en el expediente 32/97.

En la controversia constitucional 30/97, el acto cuya invalidez se demandó fue la resolución administrativa emitida por el LIII Legislatura del Estado de México, por conducto de la Comisión de Instrucción y Dictamen, que dio trámite a la solicitud presentada por el gobernador constitucional del Estado de México para instaurar el procedimiento de revocación del mandato del presidente municipal de Tenancingo.

Por auto de fecha nueve de enero de mil novecientos noventa y ocho, el Ministro instructor tuvo al delegado designado por el presidente municipal del Ayuntamiento actor, ampliando la demanda de controversia constitucional con relación al hecho superveniente referente a la expedición, promulgación, publicación y aplicación del decreto número 34, de fecha dieciséis de octubre de mil novecientos noventa y siete, expedido por el Congreso del Estado de México por el que se revocó el mandato conferido al presidente municipal del Ayuntamiento de Tenancingo, Estado de México.

El debate se centró en determinar si la ampliación de la demanda resultaba procedente o no, ya que dicha ampliación la interpusieron los delegados y el escrito inicial fue presentado por parte del presidente municipal. En este primer punto sometido a discusión, se determinó que los delegados carecen de facultades para representar al municipio, toda vez que para los efectos de la controversia constitucional, el promovente original conserva las atribuciones para defender precisamente su calidad de representante del municipio.

Por tanto, se resolvió que la ampliación de la demanda era improcedente, considerando para ello que el presidente municipal podía seguir actuando en el procedimiento y que los delegados únicamente tienen atribuciones para hacer promociones dentro del procedimiento, respecto a la rendición de pruebas, formulación de alegatos e interposición de los incidentes y recursos previos en la ley respectiva, pero no para ampliar la demanda.

El segundo punto de debate se centró en determinar si se había agotado el principio de definitividad a efecto de que procediera la controversia constitucional ya que existía un procedimiento ordinario instaurado conforme a la *Ley Orgánica Municipal del Estado de México* pendiente de resolverse.

Se concluyó que la controversia constitucional era improcedente por haberse planteado contra un acuerdo dictado dentro de un procedimiento mediante el cual la Legislatura del Estado de México citó al presidente municipal para que compareciera ante la Comisión de Instrucción y Dictamen, a fin de respetar la garantía de audiencia, prevista en ese procedimiento especial y, en consecuencia, debió esperarse la resolución definitiva de la Legislatura y, como no se hizo, se actualizó la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia.

En lo que respecta al segundo de los asuntos, con fecha veintisiete de abril de mil novecientos noventa y siete, y derivado de las faltas sistemáticas a las sesiones de

cabildo de los síndicos y regidores del Ayuntamiento de Valle de Bravo, el presidente municipal llamó a los suplentes respectivos con el propósito de contar con la mayoría requerida en la *Ley Orgánica Municipal*.

Con motivo del acto de suplencia de los miembros del ayuntamiento que había dejado de desempeñar su cargo, aparentemente de forma injustificada por nueve ocasiones en un plazo de treinta días, el gobernador del Estado de México y el Secretario General de Gobierno, con fecha siete de octubre de mil novecientos noventa y siete solicitaron la revocación del mandato que le fue otorgado al presidente municipal de Valle de Bravo, Estado de México, por considerar que había incurrido en responsabilidad al ordenar la suplencia.

Por escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el veintitrés de octubre de mil novecientos noventa y siete, el síndico procurador suplente, en funciones, del Ayuntamiento de Valle de Bravo, Estado de México, promovió controversia constitucional en contra del poder ejecutivo del Estado de México, señalando como tercero interesado a la LII Legislatura del Estado de México. El acto cuya invalidez se demandó fue el oficio de fecha siete de octubre de mil novecientos noventa y siete, por el cual solicitó la revocación del mandato que le fue conferido al presidente municipal del Ayuntamiento citado.

Por escrito de dieciséis de febrero de mil novecientos noventa y ocho, el presidente municipal amplió la demanda de controversia constitucional impugnando el decreto número 37, de veinticuatro de octubre de mil novecientos noventa y siete, por el cual se revocó el mandato al presidente municipal de Valle de Bravo, Estado de México.

La discusión se centró en el aspecto de la competencia del pleno de la Corte para analizar el asunto en cuestión, puesto que la procedencia de la controversia constitucional opera cuando hay una invasión de esferas competenciales, y el punto

a resolver fue si mediante la decisión de la Legislatura de revocar el mandato a los miembros del Ayuntamiento, sin existir causas graves, constituye una invasión de competencias. Se determinó, por mayoría de nueve votos, que el artículo 115 constitucional es quien permite conocer de este tipo de asuntos, ya que dicho numeral establece:

“Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes podrán suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a algunos de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.”

El segundo punto sujeto a debate fue el determinar el momento en que el municipio actor conoció del acto reclamado, consistente en la publicación del decreto de la Legislatura por el cual se revocó su nombramiento de presidente municipal, toda vez que el municipio actor manifestó, en la ampliación de la demanda, que lo conoció hasta el momento en que se dio contestación por parte de las responsables a la demanda interpuesta, aunado a que, según se alegó, el decreto en cuestión contenía exclusivamente los puntos resolutivos sin fundamento ni motivación alguna.

Después de interesantes discusiones, se determinó que el presidente municipal — a quien se le revocó el nombramiento—, no incurrió en causas graves al designar miembros suplentes del Ayuntamiento, ya que lo hizo con estricto apego a la legislación local aplicable al caso; esto es, realizó el llamamiento de los suplentes en virtud de que los propietarios actualizaron un supuesto establecido en la legislación municipal para suplirlos, es decir, por incurrir en más de ocho faltas a las sesiones de Cabildo, lo que dio como resultado la declaración de invalidez del decreto que revocó el nombramiento del presidente municipal.

Esta resolución reviste gran importancia, ya que se establecieron precedentes importantes para dejar por sentado que, independientemente de que en el aspecto político se toman múltiples determinaciones, éstas no pueden alejarse del Derecho.

De manera general la revocación de mandato de integrantes de los ayuntamientos, por el acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes de los respectivos congresos locales, es un precepto vigente en las constituciones de los estados, contenidas en los siguientes artículos:⁵²

ESTADO	ARTÍCULO CONSTITUCIONAL
Aguascalientes	66
Baja California	27 y 86
Baja California Sur	64
Campeche	54
Coahuila	67 y 158L
Colima	33
Chiapas	69
Chihuahua	64
Guanajuato	63
Guerrero	61
Hidalgo	56
Jalisco	76
México	61
Michoacán	44
Morelos	41
Nayarit	47
Nuevo León	63
Oaxaca	59
Puebla	57
Querétaro	17
Quintana Roo	144
San Luis Potosí	57
Sinaloa	118
Sonora	140
Tabasco	36
Tamaulipas	130
Tlaxcala	54
Veracruz	33
Yucatán	30
Zacatecas	14

Quiero invitar a reflexionar respecto de la fracción I del artículo 115 constitucional, la cual en su parte inicial dice: “Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine...” Aquí hay una competencia originaria de un acto de soberanía popular que se ejerce mediante el voto personal y directo,

⁵² Cfr. Gamboa Montejano, Claudia & Ayala Cordero, Arturo. *Revocación de mandato. Estudio comparativo a nivel local e internacional, y de iniciativas presentadas en el tema*, Ciudad de México, Cámara de Diputados: LXIII Legislatura/Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, 2016, pp. 10-30.

es una competencia que además es prerrogativa ciudadana. El mismo artículo de la ley dice lo siguiente:

“Las legislaturas locales [representación indirecta] por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley prevenga...”

Mi pregunta es la siguiente ¿Habrá una invasión de esferas competenciales cuando se opta por lo segundo, sin que exista esta causa grave o no? Sostenemos que eso resulta evidente, se ataca un principio de soberanía que está inmerso en un gran articulado de la Constitución y en concreto en el artículo 115 constitucional. Si lo podemos parafrasear nos está diciendo algo así como “La competencia para elegir a los municipios corresponde al ciudadano mediante votación directa y la revocación de los mandatos compete a la representación indirecta que puede significarse en los Congresos, solamente cuando los electos en forma directa incurran en causa grave en los términos que determine su legislación particular...” ¿Qué es lo que sucede cuando sin que, en el fondo, exista esta causa grave, se suplanta la soberanía directa y se recurre al método indirecto? Siendo así, hay una evidente invasión de atribuciones.

CAPITULO II

CRITERIOS EMITIDOS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CON RELACIÓN A LA FIGURA DE REVOCACIÓN DE MANDATO

"Cuando los gobiernos temen a la gente hay libertad. Cuando la gente teme al gobierno, hay tiranía"
"Thomas Jefferson"

En perspectiva de la **Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)**, ese concepto significa someter el desempeño de un servidor público de elección popular a un proceso anticipado de evaluación frente a la ciudadanía, para determinar si continua con la confianza del electorado para ostentar el cargo; permite que los gobernados participen de forma activa en la evaluación de los servidores públicos, partiendo de la premisa de que los afectados o beneficiados con su gestión son los gobernados.

2.1. Análisis de la jurisprudencia materia constitucional tesis: P./J.21/2012(10ª)

La tesis tiene el rubro siguiente:

REVOCACIÓN DEL MANDATO CONFERIDO AL GOBERNADOR Y A LOS DIPUTADOS LOCALES. CONSTITUYE UNA FORMA DE DAR POR TERMINADO EL CARGO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS REFERIDOS QUE CARECE DE SUSTENTO EN LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Sostuvo la SCJN que el artículo 109, fracción I, de la constitución general establece como única forma de dar por terminado el ejercicio de los cargos públicos como los de gobernador y diputados de la legislatura estatal antes de la conclusión legal de su mandato, la de la responsabilidad de los servidores públicos, sin que pueda establecerse válidamente una diferencia en las constituciones de los estados. De ahí que la figura de la revocación del mandato conferido al gobernador y a los diputados locales, como facultad del Congreso del Estado, constituye una forma de dar por terminado su cargo que carece de sustento constitucional.⁵³

⁵³ Acción de inconstitucionalidad 8/2010. Procurador General de la República. 22 de marzo de 2012. Mayoría de nueve votos; votaron en contra: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretarios: Alfredo Orellana Moyao y Marco Antonio Cepeda Anaya. Registro: 2002049, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIII, octubre de 2012, Tomo 1, Materia (s). Constitucional, Tesis: P./J. 21/2012 (10ª), Página: 290

El presente criterio jurisprudencial que comprende ocho párrafos refiere que para dar por terminado el ejercicio del cargo público de gobernador como de los diputados locales, no sigue los lineamientos del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo cual carece de sustento constitucional. Sin dar por hecho que exista una diferencia en las Constituciones de los estados que comprenden a la federación mexicana y está pasando por alto el principio de autonomía de las entidades federativas.

2.2. Análisis de jurisprudencia materia(s): constitucional tesis: P./J.28/2013 (9ª)

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad número 63/2009 y sus acumuladas 64/2009 y 65/2009, promovidas por un grupo de diputados integrantes de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua, por el Partido del Trabajo y el Procurador General de la República, declaró la inconstitucionalidad de diversos preceptos de la ley electoral local, que establecían la figura de la revocación del mandato popular. Asimismo, estableció la tesis jurisprudencial número P. /J. 28/2013 (9a.), en la que sostiene que nuestro ordenamiento fundamental dispone de otros medios para fincar responsabilidades de los servidores que llevan a la misma consecuencia de remoción del cargo para el que fueron electos. Es decir, le otorga a la revocación de mandato, una connotación sancionatoria, pasando por alto que es un mecanismo de participación ciudadana.

La tesis tiene el siguiente rubro:

“REVOCACIÓN DEL MANDATO POPULAR. LOS ARTÍCULOS DEL 386 AL 390 DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, EN CUANTO PREVÉN ESA FIGURA PARA LA REMOCIÓN DE CUALQUIER FUNCIONARIO PÚBLICO ELECTO MEDIANTE EL VOTO POPULAR, VIOLAN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 2 DE DICIEMBRE DE 2009).

Los citados preceptos de la ley electoral local, en cuanto prevén la figura de la revocación del mandato popular, son violatorios de la constitución federal, pues este último ordenamiento fundamental dispone otros medios para fincar responsabilidades de los servidores que llevan a la misma consecuencia de remoción del cargo para el que fueron electos. En efecto, la constitución general de la república sólo prevé la responsabilidad civil, penal, administrativa y la política, pero no contempla la figura de la revocación de mandato popular a que aluden los artículos del 386 al

390 de la *Ley Electoral del Estado de Chihuahua*, lo que implica que regulan un nuevo sistema de responsabilidad que no tiene sustento constitucional, es decir, los numerales señalados introducen la revocación del mandato de los funcionarios públicos electos mediante el voto, a través de un procedimiento en el que los ciudadanos del estado manifiestan su voluntad de destituirlos del cargo, pero el legislador local no advirtió que si bien la constitución federal prevé la figura de la destitución, solo se autoriza su aplicación a través de los medios que la propia carta magna prevé, ya que de la lectura integral a su título cuarto se advierte que el sistema determinado por el constituyente permanente en materia de responsabilidades de los servidores públicos es claro en precisar cuatro vertientes de responsabilidad: la política, la penal, la civil y la administrativa, sin que se desprenda la posibilidad de contemplar una figura diversa; de ahí la inconstitucionalidad del sistema que contempla la ley electoral citada.

Además de lo anterior, es importante resaltar que la consecuencia que en su caso persiguen dichos preceptos de la ley electoral local, que es la destitución de los servidores electos mediante el voto, puede obtenerse a través de los tipos de responsabilidad aludidos y por las mismas causas que la propia legislación estatal regula, esto es, los artículos señalados, concretamente el numeral 387, el cual dispone que para la revocación de gobernador y diputados se deberán invocar como causa o causas por las que se pueden iniciar el proceso revocación las contempladas en la *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chihuahua*, para la procedencia del juicio político, ordenamiento que a su vez, en sus artículos 6º y 7º regulan los actos u omisiones de los servidores públicos que redundan en perjuicio de los interés públicos y, por su parte, el diverso 11 prevé que si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria, se aplicarán entre otras sanciones la de destitución del servidor público, lo que significa que las normas señaladas prevén un nuevo procedimiento de responsabilidad que finalmente descansa en las mismas causas que dan lugar al juicio político y a la misma sanción, es decir, a la destitución del funcionario electo mediante voto, lo que confirma la inconstitucionalidad indicada, pues se está ante una figura que no tiene sustento en la constitución federal y cuyo objetivo final, que es la destitución, puede obtenerse mediante el diverso procedimiento denominado juicio político. Lo mismo ocurre con relación a la revocación de mandato de los presidentes municipales, síndicos y regidores, pues la revocación de mandato de éstos deberá llevarse a cabo en términos del artículo 115 constitucional. Así, el párrafo tercero de su fracción I prevé que las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mando a alguno de sus miembros, por una de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y alegatos que a su juicio convengan. A su vez, el artículo 57 del *Código Municipal para el Estado de Chihuahua* enumera los supuestos en que podrán ser suspendidos definitivamente los miembros de los Ayuntamientos, precisando que en estos casos se aplicará en lo conducente, la *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chihuahua*. Por su parte, el artículo 387 de la ley electoral local ordena que para iniciar el proceso de revocación de presidentes municipales, síndicos y regidores, se deberá estar a la causa o causas contenida en el código municipal de la entidad. Lo anterior corrobora la inconstitucionalidad destacada, toda vez que el artículo 115 constitucional que permite la revocación del mandato de los miembros del Ayuntamiento, es claro al establecer que para ello deberá estarse a la ley local, por lo que si en el caso, es el Código Municipal para dicha entidad, el que ya regula la figura de la revocación tratándose de los integrantes de los Ayuntamientos, resultaba innecesario introducir un nuevo

procedimiento que finalmente tiene el mismo objetivo, a saber, la destitución del servidor público electo mediante el voto.⁵⁴

El presente criterio jurisprudencial refiere, en pocas palabras, que la revocación de mandato era inconstitucional, porque la propia constitución federal prevé otros medios para establecer responsabilidades de los servidores públicos conforme a su Título Cuarto, en el cual está la política, la penal, la administrativa y la civil, las cuales llevan a la misma consecuencia de remoción del cargo para el que fueron electos.”

2.3. Sentencia emitida por la SCJN referente a la aprobación de la figura de revocación de mandato en la Constitución de la Ciudad de México

A continuación se comparte de manera íntegra el criterio de la SCJN:

“Recientemente la *Constitución Política de la Ciudad de México*, la contempló el 5 de febrero de 2017, y en atención a la discusión en torno a la constitucionalidad del mecanismo incorporó la figura de la revocación del mandato como un instrumento de participación ciudadana. A diferencia de otros esfuerzos locales, es un giro a sus precedentes.

En su momento, el malestar de la élite política se expresó mediante la Procuraduría General de la República, que interpuso una acción de inconstitucionalidad, 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). En un brillante proyecto de dictamen, que fuera aprobado por el Pleno de la SCJN, el ministro Javier Laynez Potisek argumentó que los requisitos se habían modificado con la reforma de 2014, al establecer la reelección, por lo que su recíproco resultaba válido.

La Procuraduría General de la República, impugnó la constitucionalidad del artículo 25, apartado A, numeral 5, G, numerales 1 y 2, y H, numeral 3, de la *Constitución de la Ciudad de México*, pues en su opinión establece que a través de la figura de revocación de mandato se erige un nuevo medio para fincar responsabilidades a los servidores públicos, mecanismo que no tiene sustento constitucional. Apunta que, si bien la constitución federal contempla la figura de la destitución, la SCJN ha sostenido que su aplicación sólo procede a través de los medios establecidos en la propia constitución federal, es decir, en las cuatro vertientes de responsabilidad que esta reconoce en su Título Cuarto: la política, la penal, la administrativa y la civil.⁵⁵

⁵⁴ Acción de inconstitucionalidad 63/2009 y sus acumuladas 64/2009 y 65/2009. Diputados integrantes de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua, Partido del Trabajo y Procurador General de la República. 1º. de diciembre de 2009. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Guadalupe de la Paz Varela Domínguez. Época: Decima Época, Registro: 159826, Instancia Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XX, mayo de 2013, Tomo I, Materia (s): Constitucional, Tesis: P./J. 28/2013 (9ª), Página 184.

⁵⁵ Acción de Inconstitucionalidad: 15/2017, y sus acumuladas 16/2017. 18/2017 y 9/2017;

Disponible en:

https://www.scjn.gob.mx>files>proyectos_resolucion_scjn>documento, p.223.

Fecha de consulta: 15 de octubre del 2019

Por su parte, el Jefe de Gobierno y la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México argumentaron que el artículo 109 de la constitución federal no impone prohibición alguna para que los legisladores estatales establezcan una herramienta como la revocación de mandato. Ambos señalan que, por el contrario, parte de la autonomía de las entidades federativas consiste en sus capacidades de darse sus propias leyes sobre aquellas materias que no están expresamente asignadas a la federación, lo cual, a su juicio, sucede en este caso. Asimismo, apunta que los procedimientos sancionadores establecidos en el artículo 109 constitucional requiere la actualización de una hipótesis de conducta, mientras que en el caso de la revocación de mandato, la decisión del electorado no constituye una sanción, pues se trata de la expresión ciudadana de remover a un funcionario electo del cargo que popularmente le fue otorgado.

De este modo, la cuestión a resolver es si la incorporación de la figura de revocación de mandato para los representantes electos de la Ciudad de México vulnera el Título Cuarto de la constitución federal o algún otro derecho o principio constitucional.⁵⁶

En primer lugar, considero necesario apartarnos de los precedentes invocados por la Procuraduría (acción de inconstitucionalidad 63/2009 y sus acumuladas 64/2009, 65/2009 y la acción de inconstitucionalidad 8/2010) en los que se invalidó la incorporación de la revocación de mandato en dos regímenes locales. En dichos asuntos relacionados con los estados de Chihuahua y Yucatán la SCJN sostuvo que los únicos procedimientos para terminar de forma anticipada un cargo público eran los que prevé el Título Cuarto de la constitución federal para fincar alguno de los tipos de responsabilidades de los servidores públicos (política, penal, administrativa y civil) y, en consecuencia, concluyó que la inclusión de esta figura en los ordenamientos locales implica establecer un nuevo sistema de responsabilidades que no tenían sustento constitucional.

Sin embargo, es una nueva reflexión motivada fundamentalmente por la introducción expresa a la constitución federal de la reelección legislativa a nivel local y la nueva redacción del artículo 122 constitucional consideramos que los razonamientos vertidos en aquel entonces estuvieron basados en una serie de premisas que hoy es conveniente reexaminar. Es decir, los últimos desarrollos de la constitución federal o de la teoría constitucional relacionados con la democracia representativa en las entidades federativas, particularmente aquellos en torno a los cargos de elección popular en la Ciudad de México, sugieren que la revocación de mandato no es un mecanismo de responsabilidad de los servidores públicos y, por lo tanto, que dicha figura no debe ser considerada por sí misma contraria al marco constitucional.

Los precedentes referidos sostienen que la única manera de modificar el plazo previsto para un cargo de elección popular a nivel local es mediante alguno de los procesos establecidos en la constitución federal para fincar responsabilidades a los servidores públicos. Aunque no lo mencionen de manera explícita, esa postura partía de separar tajantemente la designación a un puesto de elección popular de la duración del cargo y, en consecuencia, termina por negar a los electores cualquier incidencia en la interrupción o no del cargo de un funcionario ya designado. Como en ella se asume que el electorado únicamente tiene influencia en la designación, y anteriormente por disposición constitucional expresa la duración de cualquier encargo era de un solo periodo improrrogable, comprensiblemente en los precedentes se concluyó que cualquier

⁵⁶ *Ibíd.*

modificación al plazo originalmente previsto en la constitución federal sólo podía derivar de un procedimiento de responsabilidad o, lo que es lo mismo, de la comprobación de una conducta ilegal al funcionario.

No obstante, la incorporación al texto constitucional federal de la reelección a nivel local es suficiente para demostrar que hoy día también la duración total del encargo en algunos puestos de elección popular depende en parte de la manifestación de la voluntad popular expresada en las urnas y, por ende, que la variación del tiempo contemplado originalmente por la constitución federal para un cargo de este tipo puede obedecer a razones distintas a la conducta ilegal del servidor público. Dicho de otro modo, hay motivos diversos a la responsabilidad que generan que el encargo de un servidor público electo democráticamente no concluya en el tiempo previsto inicialmente por la Constitución. Es pertinente, por tanto, que el análisis de constitucionalidad de la figura de revocación de mandato tenga en cuenta también esos otros motivos.

Asimismo, ambos precedentes concluyen la inconstitucionalidad de la revocación de mandato “sin que se advierta la posibilidad de contemplar una figura diversa” a las cuatro vertientes de responsabilidad de los servidores públicos que establece la constitución federal. Sin embargo, si se tiene en cuenta las últimas reformas al régimen político de la Ciudad de México en la constitución federal, se puede advertir fácilmente que al menos para la capital de nuestro país el texto constitucional hoy sí ofrece esa posibilidad. Por una parte, mientras que antes el artículo 122 constitucional establecía categóricamente que el ejercicio del cargo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal “durará seis años”, hoy dispone, en cambio, que el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México “no podrá durar en su cargo más de seis años”. Si bien en el precepto constitucional federal se mantiene la prohibición para prolongar el encargo del ejecutivo capitalino, esta nueva redacción claramente contempla la posibilidad de que aquél dure menos. En esta tesitura, para poder descartar completamente la constitucionalidad de la revocación de mandato, es conveniente analizar concretamente las razones por las cuales el cargo del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México puede concluir antes de seis años.

En el mismo sentido, mientras que anteriormente el artículo 122 de la constitución federal disponía simplemente que los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal “serán elegidos cada tres años”, sin establecer consecuencias jurídicas distintas a las cuatro vertientes de responsabilidad previstas en el título cuarto, para hechos que se dieran durante el ejercicio del cargo, hoy ese precepto establece, en cambio, que los diputados capitalinos podrán ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos si son postulados por el mismo partido político, “salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato”. En otras palabras, la constitución federal establece expresamente consecuencias jurídicas para hechos suscitados durante el ejercicio del encargo que no necesariamente están vinculados a un procedimiento de responsabilidad, pero que sin duda tienen incidencia directa en la duración total del encargo de los legisladores de la capital.

En el caso de las alcaldías esto es incluso más claro. Antes de la reforma al régimen jurídico del Distrito Federal, el artículo 122 ni siquiera preveía de forma expresa la duración del cargo de los Jefes Delegacionales. El término estaba contenido en el artículo 105 del *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*. Hoy, en cambio, no sólo, existe ya una previsión expresa de la duración del mandato de los alcaldes, sino que además se estableció la posibilidad de su reelección hasta por un periodo adicional bajo las mismas condiciones previstas para los diputados locales, es decir, que sean

postulados por el mismo partido político o coalición salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

De este modo, si la constitución federal hoy contempla explícitamente una situación diversa a las cuatro vertientes de responsabilidad que también determina la permanencia de un diputado local o de un alcalde en el cargo, entonces la imposibilidad invocada en el pasado no puede sostenerse tomando en cuenta este nuevo contexto constitucional.

Comprobada así la pertinencia de llevar a cabo un nuevo análisis de constitucionalidad de la revocación de mandato que sea más amplio que los realizados hasta ahora, lo conducente es examinar en sus términos la validez constitucional de dicha figura en la Ciudad de México.

Una lectura integral de los numerales impugnados muestra que la figura de la revocación de mandato en la *Constitución de la Ciudad de México* se encuentra dentro del margen de libertad configurativa con que cuentan las entidades federativas para determinar todo lo concerniente a su régimen interior.

Como se ha dicho en apartados previos, las entidades federativas en general y la Ciudad de México en particular tienen libertad para configurar su régimen interior, siempre y cuando con ello no contradigan el contenido de la constitución federal ni restrinjan los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales ratificados por México. Consecuentemente, en la medida que no haya alguna disposición en la constitución federal o tratado internacional que expresamente o implícitamente la obligue a adoptar un esquema determinado, y que el diseño institucional local no acarree por sí mismo la vulneración de un derecho fundamental o principio constitucional, cada entidad federativa puede innovar y distinguirse tanto del régimen de gobierno que tienen las demás como de la federación. Ninguna de estas limitantes a la libertad configurativa de las entidades federativas se actualiza en el presente caso.

Primero, en los términos en que está prevista la revocación de mandato en la *Constitución de la Ciudad de México*, no representa un medio para fincar una sanción que se pueda ubicar en el régimen de responsabilidades de los servidores públicos que regula el Título Cuarto de la Constitución Federal. Se trata más bien de un mecanismo de democracia participativa o semi-directa que busca empoderar a la ciudadanía capitalina frente a sus representantes para efectos de mejorar la calidad de los servidores públicos que ocupen puestos de elección popular. En la medida que permite a los habitantes de la Ciudad de México involucrarse más en la toma de decisiones públicas y en la exigencia de rendición de cuentas a las autoridades locales electas, la revocación de mandato se enmarca en el proceso gradual de empoderamiento ciudadano en la capital al que me he referido con anterioridad.

Al incorporar la revocación de mandato en la Ciudad de México se pretendió que sus autoridades rindieran cuentas frente a la ciudadanía capitalina y que ésta se involucre más en los asuntos políticos de la comunidad a través de dicho mecanismo, tal y como dispone la constitución federal. El inicio del procedimiento no está ligado a la comisión de algún tipo de conducta legal, sino simplemente requiere que una vez transcurrida la mitad del periodo, un diez por ciento de la lista nominal de electores lo solicite a la autoridad competente. No busca, por tanto, imponer sanciones o penas adicionales a los supuestos ya existentes de responsabilidad ni mucho menos reglamentar las disposiciones del Título Cuarto de la Constitución Federal. Tan es así, que en las discusiones que desembocaron en la incorporación de esta figura a la Constitución capitalina se descartó explícitamente adoptar causales como las establecidas en los procedimientos de responsabilidad.

En esta tesitura, la Procuraduría parte de una premisa incorrecta, pues equipara la revocación de mandato a un medio sancionatorio y, por lo mismo, confunde la conclusión anticipada de un cargo de elección popular con sus causas. Dicho de otra manera, en la medida en que reduce todo el análisis de constitucionalidad de la revocación de mandato al efecto “penalizador” que produce, a saber, la terminación anticipada del cargo de un servidor público, la Procuraduría soslaya que en la Constitución de la Ciudad de México las causas generadoras de tal terminación, los procedimientos que llevan a ella y los cargos de las personas implicadas, son completamente diferentes. Por ejemplo, el artículo 110 de la constitución federal prevé el juicio político como medio para destituir a ciertos funcionarios federales y locales por su desempeño. A pesar de que a simple vista genera la misma consecuencia jurídica que la revocación de mandato, ambos mecanismos tienen notables diferencias. Revisemos la tabla siguiente:⁵⁷

JUICIO POLITICO	REVOCACIÓN DE MANDATO
Es aplicable contra servidores electos y no electos.	Solo aplica para servidores electos.
Se lleva a cabo en forma de juicio respetando las garantías jurisdiccionales del inculpado.	Se lleva a cabo en una jornada electoral.
A nivel federal se requiere una declaración de procedencia con la aprobación de mayoría absoluta de la Cámara y una votación de 2/3 partes de los miembros presentes del Senado. A nivel local requiere la votación de 2/3 partes de la legislatura local de la Ciudad.	Para su promoción requiere las firmas de al menos el 10% de la lista nominal. Para que la decisión tenga efectos vinculantes requiere una participación mayor al 40% de la lista nominal.
Está acotado a violaciones graves a la Constitución y a las leyes que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos públicos.	No requiere la actualización de alguna conducta específica por parte del servidor público.
La sanción es la destitución y la inhabilitación del funcionario para llevar a cabo cargos y funciones de naturaleza pública, de forma permanente.	La sanción es solo la destitución del funcionario.

Del cuadro anterior se desprende claramente que la revocación de mandato consiste en someter el desempeño de un servidor público de elección popular a un proceso anticipado de evaluación frente a la ciudadanía, para determinar si continúa con la confianza del electorado para ostentar el cargo y, en caso de no ser así, se debe revocar el mando conferido. Este mecanismo permite que los gobernados participen de forma activa en la evaluación de los servidores públicos que ocupan un cargo de elección popular, partiendo de la premisa de que son aquéllos los principales afectados o beneficiados de su gestión.

⁵⁷ Ídem.

Por el contrario, el juicio político representa un proceso reglado que busca determinar si un funcionario público, no necesariamente de elección popular, ha incurrido en violaciones graves a la constitución federal y/o ha hecho uso indebido de recursos públicos. En esta tesitura, hay causas expresas establecidas en la Constitución y la ley y procedimientos específicos donde rigen principios como la presunción de inocencia y el debido proceso para determinar la responsabilidad. Si bien en ambos supuestos normativos la separación del cargo es una consecuencia, en el caso del juicio político ésta va acompañada, además, por la inhabilitación permanente del funcionario respectivo. Si ampliamos este análisis comparativo al resto del sistema de responsabilidades de los servidores públicos que prevé el Título Cuarto de la Constitución Federal, su diferencia más evidente con la revocación de mandato en la Ciudad de México sigue siendo que las sanciones impuestas en aquéllos son siempre la consecuencia de una conducta ilegal del servidor público. Tan es así, que también en todos esos mecanismos se establecen causales y, además, se contemplan las garantías mínimas de audiencia y debido proceso en los que el funcionario puede esgrimir los medios de defensa que considere pertinentes. En cambio, como ya se explicó, en la revocación de mandato tal como está prevista por la Constitución capitalina no es necesario un comportamiento ilegal, pues se trata simplemente de un proceso de examinación del desempeño del funcionario frente a la ciudadanía a iniciativa de un porcentaje de ésta.

De este modo, si los numerales impugnados no establecen un sistema de responsabilidad de los servidores públicos en el sentido a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución Federal, entonces no puede declararse la invalidez de la revocación de mandato por las razones aducidas por la Procuraduría. No puede haber un sistema inconstitucional de responsabilidades ahí donde ni siquiera hay responsabilidades.

Incluso suponiendo que la revocación de mandato en la Ciudad de México estuviera regulada de tal manera que efectivamente instaurara un régimen sancionatorio para los servidores públicos locales, tampoco podríamos sostener que el régimen de responsabilidades establecido en el Título Cuarto de la constitución federal representa un límite absoluto a la libertad de configuración que tienen las entidades federativas para determinar la duración de los cargos de elección popular. Aquél se refiere fundamentalmente a la responsabilidad de los servidores públicos federales y, en cambio, solamente regula la responsabilidad de los funcionarios públicos locales por lo que hace a la violación de la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen. Tan es así que para entablar con base en dicho Título Cuarto un juicio político contra un funcionario local u obtener una declaratoria para proceder penalmente contra él se requiere necesariamente que se trate de violaciones a normas federales.

Tampoco advertimos que la regulación específica de la revocación de mandato en la Ciudad de México vulnere algún otro precepto de la constitución federal o de un tratado internacional relacionado con derechos humanos. Por una parte, no se advierte cómo la medida pudiera vulnerar el derecho fundamental al voto activo previsto en los artículos 35, fracción I, de la Constitución Federal y 25 inciso b) del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, si en principio las personas que votaron por el funcionario y estén por su ratificación en el cargo también pueden votar en el procedimiento de revocación. Tampoco se advierte cómo se pueda vulnerar el derecho fundamental al voto pasivo previsto en la fracción II del mismo precepto constitucional y en el referido inciso b) del artículo 25 del mismo *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, pues al ser una medida introducida para la nueva legislatura y el próximo Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, no se le está aplicando de manera retroactiva a funcionario público alguno y, a partir de

ahora, todos aquellos quienes tengan interés en ocupar un cargo de elección popular sabrán desde un inicio que por disposición constitucional expresa su mandato está condicionado a que la ciudadanía no lo revoque después de transcurrida la mitad del periodo inicialmente previsto.

Por último, la revocación de mandato tampoco está sustentada en un retiro arbitrario del cargo público, sino en el ejercicio de la soberanía que reside en el pueblo y bajo procedimientos claramente establecidos en las constituciones y las leyes locales. No se pueden pasar por alto, por ejemplo, las limitaciones que previó el constituyente local, al requerir un mínimo del diez por ciento de la lista nominal para formular la solicitud, una participación efectiva del cuarenta por ciento del padrón para que el proceso sea válido y un sesenta por ciento de los votos a favor de revocar el mandato para que la resolución tenga carácter vinculante. Si bien la población de la Ciudad de México se caracteriza por presentar altos niveles de participación electoral, el porcentaje requerido no es una mera formalidad, pues está dentro de los parámetros del comportamiento de los capitalinos.

Es ilustrativo mencionar que uno de los objetivos manifiestos de las reformas a la constitución federal en materia político-electoral del año dos mil catorce fue “tener un vínculo más estrecho con los electores, ya que serán estos los que ratifiquen mediante su voto, a los servidores públicos en su cargo, y ello abonará a la rendición de cuentas y fomentará las relaciones de confianza entre representantes y representados”⁵⁸. Si bien la revocación de mandato finalmente no fue incorporada expresamente al texto constitucional en este proceso, la misma sí estuvo incluida en una de las cincuenta y cuatro iniciativas que se tuvieron en cuenta, e incluso a lo largo de la discusión algunos legisladores solicitaron que la misma fuera incorporada expresamente al texto constitucional a la par de la reelección consecutiva en aras de obligar a generar un balance en favor de la ciudadanía. Si bien el constituyente permanente finalmente optó por no incorporar expresamente la figura, en ningún momento se esgrimieron argumentos en contra de ella ni mucho menos se prohibió expresamente a las entidades incorporarla. Así, también el régimen competencial del artículo 124 constitucional nos lleva a concluir que la determinación de su inclusión pasó a la arena de la libre configuración de las entidades federativas.

También es importante señalar que no obviamos que el artículo 40 constitucional establece que la democracia en México es representativa. Sin embargo, consideramos que esta cualidad no puede ser interpretada en el sentido de que excluye los mecanismos de participación directa que, en teoría, son propios de una democracia, como lo es la revocación de mandato.

Si sostuviéramos una interpretación en ese sentido estaríamos soslayando además lo que establece el artículo 39 de la constitución federal, el cual reconoce que la soberanía reside esencialmente en el pueblo y que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. Visto desde esta perspectiva, tal precepto constitucional fundamenta la validez de la revocación de mandato en los cargos de elección popular y la hace compatible con el carácter representativo de la democracia mexicana. En la medida que la revocación de mandato está “quitándole” la

⁵⁸ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Reforma del Estado, de Estudios Legislativos, Primera y de Estudios Legislativos, Segunda, el que contiene proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Gaceta del Senado de la República del martes tres de diciembre de dos mil trece, número 65, página 123

representación al funcionario que no representa más, se ciñe a la lógica de representación de nuestro orden constitucional.⁵⁹

Finalmente, advertimos que la reciente incorporación de la revocación de mandato en varias constituciones locales no ha sido objeto regular de impugnaciones a pesar de que los precedentes invocados hoy por la Procuraduría datan de dos mil nueve y dos mil doce. Ello ha desembocado en que existan sólo dos entidades en las cuales la inclusión de la figura fue anulada y ahora se encuentra prohibida, ocho entidades federativas en las que esta figura opera sin obstáculo alguno y, finalmente, veintiuno en donde no se contempla y su inclusión sigue siendo una posibilidad.

Si insistiéramos en declarar la inconstitucionalidad de la revocación de mandato en la Ciudad de México, estaríamos abonando a un desajuste innecesario a nivel de las entidades federativas. Esta circunstancia también nos inclina a favorecer la postura de que es más adecuado permitir que las entidades federativas incluyan estos mecanismos si así lo desean, en lugar de generar restricciones interpretativas.

En virtud de todas las consideraciones anteriores, estimó la SCJN infundado el concepto de invalidez esgrimido por la Procuraduría en este rubro y, por lo tanto, se reconoce la validez constitucional del artículo 25, en sus apartados A, numeral 5 en la porción normativa “y la revocación de mandato” G, y H, numeral 3, de la Constitución de la Ciudad de México.”

⁵⁹ Ídem.

CAPITULO III

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO

“Cuando alguien asume un cargo público debe considerarse a sí mismo como propiedad pública”
“Thomas Jefferson”

3.1. Breves acotaciones

Uno de los rasgos más interesantes de la dilatada e incompleta transición a la democracia en México es el uso que se le ha dado a la innovación legal. El carácter centralmente electoral de la transición, con sus constantes conflictos postelectorales y sus inacabables reformas en las reglas e instituciones electorales, hizo que se perdiera de vista que hay otros terrenos en los que se han tratado de abrir nuevas avenidas a la democratización de la vida.

Las sociedades modernas tienen una gran cantidad de demandas particularizadas, que exigen de los gobiernos atención y solución a las mismas. Al respecto, los regímenes democráticos han encontrado una solución a tales demandas, consistentes en involucrar la participación de los ciudadanos en los problemas que enfrentan las grandes metrópolis.⁶⁰

Desde hace ya varios años, en diversas naciones ha ocurrido un fenómeno de apertura democrática, pues algunos problemas que anteriormente se resolvían a través de negociaciones privadas y corporativas, han adoptado el camino de movilizaciones por el interés público, lo que aumenta la corresponsabilidad entre la ciudadanía y sus gobernantes.⁶¹

Tal apertura, ha ocasionado lo que Javier Hurtado denomina “el renacimiento del ciudadano”⁶², pues afirma que la participación ciudadana se ha extendido a ámbitos de participación social más diseminados (grupos de autoayuda, ONG, organismos filantrópicos) que operan como espacios estratégicos de inclusión en la toma de

⁶⁰ ESQUIVEL Solís, Edgar. *Ley de Participación Ciudadana: reconstruyendo un proceso*, citado por Gamboa Montejano, Claudia. *Participación ciudadana: Estudio comparativo de la legislación Constitucional y secundaria a nivel local e iniciativas presentada en el tema*, Ciudad de México, LXII Legislatura: Cámara de Diputados/ Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, 2013, pp. 4 y 5.

⁶¹ CISNEROS, Isidro. “Participación ciudadana”, en *Encuentro*, México, 1998, año 1 núm. 1, septiembre – diciembre, p.21.

⁶² HURTADO, Javier: *Sistemas de Gobierno y Democracia cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*. Núm.19, Instituto Federal Electoral, México,1999; tiraje 15,000 ejemplares.

decisiones orientadas a la opinión pública.⁶³ Sobre este conjunto de ámbitos estratégicos, destacan la incorporación de los denominados nuevos movimientos sociales (NMS) y de las llamadas organizaciones no gubernamentales (ONG)

Tal es el caso de las leyes de participación ciudadana. Poco visibles y ciertamente poco trascendentes aún en la vida política nacional y local, estas leyes han sido uno de los terrenos de innovación legal más relevantes. Y lo son porque todas las democracias operativas del mundo tienen instrumentos de participación política que trascienden el escenario meramente electoral. Resaltan los mecanismos de democracia directa: plebiscito, referéndum e iniciativa ciudadana, que en diversas modalidades se incluyen en las constituciones o en leyes secundarias en buena parte del mundo. Ciertamente, por su propio carácter excepcional, es decir, por ser instrumentos de decisión última sobre asuntos de trascendencia nacional o local, estas formas de participación ciudadana han sido usadas con poca frecuencia en la historia. Además, no dejan de ser ambiguas en sus alcances democráticos. Dictadores reales o potenciales y gobernantes democráticos pueden recurrir a la democracia directa por igual.

La naturaleza del uso de estos mecanismos depende de las circunstancias históricas. En Estados Unidos, y particularmente en California, la iniciativa popular de ley sirvió en un principio para evitar el control político del estado por parte de una clase política cerrada, pero hace años que esta práctica ha sido colonizada por intereses privados y por un populismo anti-estatista que ha puesto al gigantesco vecino en una condición de postración fiscal peor que la nuestra.

En este campo nuestro país tiene una experiencia muy vasta. Es toda una tradición nacional la de proponer y aprobar leyes de avanzada que en la práctica no pueden aplicarse o que se aprueban a sabiendas de que su ejercicio estará subordinado a los intereses de los gobernantes. Así ha sucedido a lo largo de nuestra historia constitucional y legal en general, y el caso que nos ocupa no es la excepción.

⁶³ CONSTANTINO Toto, María. "Participación Ciudadana", en *Léxico de la política*, citado por CARMONA, Villagómez, Francisco J. *Democracia y participación ciudadana. Notas para el debate*, Ciudad México, Tribunal Electoral del Distrito Federal, 2012, p. 39.

Sin embargo, la aprobación de leyes de participación ciudadana en buena parte del país abre potenciales intereses que no son menores. Es importante analizar estas leyes por lo que pueden significar bajo otras circunstancias políticas. Por ejemplo, podrían ser utilizadas, si los ejecutivos fueran más audaces, para romper situaciones de empate político con el legislativo. Le darían voz a la ciudadanía en asuntos de trascendencia nacional sobre los cuales la clase política se encuentra dividida o desinteresada.

Además, varias de ellas intentan crear espacios y mecanismos de participación ciudadana cotidiana, esto es, en aspectos que conciernen directamente a los ciudadanos en lo local. Si bien esos mecanismos son polémicos y no han demostrado gran utilidad hasta la fecha, lo cierto es que han abierto un terreno que amplía el horizonte de la política, reconociendo que ésta no se agota en lo electoral ni en las decisiones extraordinarias a que convocan los mecanismos de participación directa.

Hace muchos años que la literatura sobre la participación insiste en que el terreno más eficaz para impulsar la democratización de la vida pública es el espacio local. Se supone que el gobierno local, en nuestro caso municipal, es el más cercano a la gente, al ciudadano de a pie. Por tanto, las instancias que se establezcan para facilitar la interacción entre ciudadanos y gobierno en el plano local deberían conducir a una participación virtuosa. Sabemos que esta hipótesis sólo es cierta bajo determinadas circunstancias: que haya gobiernos locales responsables, con capacidades de gobierno efectivas, con un mínimo de profesionalismo y de recursos operativos; que se disponga de ciudadanos activos y una cierta densidad asociativa con capacidades de intervención pública; una voluntad política en los gobernantes para dialogar y convenir con los ciudadanos. Sabemos también que la institucionalidad vigente en los gobiernos municipales en México hace muy difícil que se cumplan esas condiciones, y que la sociedad civil es muy débil en la mayor parte del país. No es extraño entonces que los espacios abiertos por las nuevas leyes en materia de participación política cotidiana no pueden ser aprovechados. Por ello es necesario pensar en grandes reformas legales e institucionales, y no

sólo en el marco específico de las leyes de participación ciudadana, si se quiere en verdad impulsar la democratización del país.

A nivel federal hay un gran vacío legislativo tanto en mecanismos de democracia directa como en instancias de participación política cotidiana (distintos de la participación en el campo de políticas públicas específicas), una situación que debe explicarse en el contexto de la parálisis política que vive el país dado el enfrentamiento entre los partidos, una de cuyas expresiones es la confrontación entre los poderes legislativo y ejecutivo. Este vacío no es por carencia de iniciativas legislativas, pues hay por lo menos 99 relacionadas a estos temas que están pendientes de dictamen. Se trata de indecisión política, de miedo a abrir una supuesta caja de pandora.

La participación ciudadana permite que los sujetos, a título individual o colectivo, desarrollen una acción a vincular una expectativa, o una opinión con los ámbitos públicos o políticos. Es el nuevo proceso de comunicación entre gobernantes y gobernados y su eje central es la cooperación. Consiste en que ciertas decisiones jurídicas o políticas ya no sean resueltas de manera exclusiva y privada por nuestras autoridades, sino que antes de adoptar una resolución, acudan ante la ciudadanía para pedir su opinión, y, en el mejor de los casos, respetar la voluntad del pueblo.

La participación ciudadana son todas aquellas acciones que implementa el gobierno para comunicarse de manera más directa con sus gobernados; son instrumentos para entablar una interacción más cercana con el pueblo, para que exista una corresponsabilidad entre gobernante y gobernado respecto de determinados temas jurídicos y políticos de un país.

Una forma de participación ciudadana es el derecho del ciudadano de elegir a sus representantes mediante el sufragio. Pero con las elecciones no se agota la participación ciudadana, pues en los regímenes de mayor estabilidad democrática, no solo hay cauces continuos que aseguran al menos la opinión de los ciudadanos sobre las decisiones tomadas por el gobierno, sino múltiples mecanismos institucionales para evitar que los representantes electos caigan en la tentación de obedecer exclusivamente los mandatos imperativos de sus partidos. Son modalidades de participación directa en la toma de decisiones políticas, que hacen

posible una suerte de consulta constante a la población, más allá de los procesos electorales.⁶⁴

Los mecanismos de participación ciudadana más conocidos son el *plebiscito*, el *referéndum*, la *iniciativa popular* y la *revocación de mandato*, pero solo el último es materia de este trabajo.

Lucía Álvarez refiere que la participación ciudadana alude fundamentalmente al conjunto de actividades e iniciativas que los civiles despliegan afectando al espacio público, desde dentro y por fuera del sistema de partidos.⁶⁵

Por su parte, Ricardo Villegas Zazueta considera que la participación ciudadana debe concebirse como la intervención directa de la ciudadanía en las actividades públicas, sin estar relacionada con la participación mediante de los partidos políticos o con el ejercicio promocional del voto.⁶⁶

Cabe destacar que, en virtud de la importancia que representa, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, también han definido el concepto de participación ciudadana; entendido por el primero como el proceso a través del cual los interesados influyen y controlan poder sobre las iniciativas de desarrollo y sobre las decisiones y recursos que afectan sus vidas; mientras que el segundo la define como el instrumento de incorporación democrática de la sociedad y movilización de la gente como actores y supervisores de su propio desarrollo.

Al respecto, Ernesto Casas Cárdenas opina que la participación ciudadana tiene como base tanto el interés de la población por involucrarse en la vida pública, como la voluntad de la autoridad para entender o promover dicha demanda.⁶⁷

⁶⁴ MERINO, Mauricio. *La participación ciudadana en la democracia*, 2ª ed., Ciudad de México, Instituto Federal Electoral, 1995, p.37

⁶⁵ ALVAREZ, E. Lucía. "La participación ciudadana: un eje prioritario en la estrategia política del nuevo gobierno capitalino", en *Dialogo y Debate de Cultura Política*, México, año 2, nums. 5 y 6, julio-diciembre de 1998, p.130.

⁶⁶ ZAZUETA Villegas, Ricardo. *Participación ciudadana. La democracia de todos los días*, Ciudad de México, edit. Porrúa, 2003, p. 11.

⁶⁷ CASAS Cárdenas, Ernesto. "Representación política y participación ciudadana en las democracias", en *Estudios Políticos. Revista de Ciencias Política*, Ciudad de México, num.13,14 y 15, enero-diciembre de 2008, p. 119.

Para Francisco Lliset Borrel, la participación ciudadana es el conjunto de técnicas que permiten la intervención de los ciudadanos en la organización o en la actividad de la administración pública, sin integrarse en las estructuras burocráticas.⁶⁸

Y lo anterior es de resaltar, pues debe quedar claro que el ciudadano que participa por conducto de alguno de los mecanismos de participación ciudadana, no se convierte en funcionario, ni tampoco en un colaborador benévolo o interesado. El que participa solo actúa como ciudadano, preocupado por el interés general, y no como un interesado personal y directo; el contenido de su acción no es económico sino político.

Los instrumentos de participación ciudadana (revocación de mandato) complementa las instituciones representativas, pero no necesariamente las reemplaza. Sin embargo, reconocerse que su instrucción, también puede obedecer a la incorporación de políticas populistas, enfocadas en la idea de que el pueblo, los campesinos y los trabajadores administren directamente el gobierno y participen en todas las decisiones.⁶⁹

En clara armonía con lo anterior, Ernesto Casas Cárdenas opina que la participación ciudadana consiste en que los ciudadanos de determinada localidad intervengan en las actividades públicas, y para que sea efectiva, se debe cumplir con los siguientes dos requisitos:⁷⁰

- a) Que exista el reconocimiento gubernamental de que la interacción social, la deliberación pública, la tolerancia al pluralismo ideológico y la actividad cultural, son prácticas y valores esenciales para la convivencia pacífica y civilizada, y
- b) Que la generación de compromisos institucionales para ambas partes sea resultado de las deliberaciones públicas.

⁶⁸ LLISEI Borrel, Francisco. "Iniciativa y colaboración particular", en *El Funcionario Municipal*, num.213, Ayuntamiento de Madrid, España, 1998, pp .28 y 29.

⁶⁹ HURTADO, Javier. "Las figuras de democracia directa en México. Del populismo a la demagogia y a su utilización como instrumentos del poder", en *Dialogo y Debate de Cultura Política*, México, núm. 4, p. 118.

⁷⁰ CASAS Cárdenas, Ernesto. "Representación política y participación ciudadana en las democracias", *Op. cit.*, *loc. cit.*

En ese sentido, la participación ciudadana no debe desconocer ni rivalizar con la representación política, sino más bien debe complementarla interactuando constantemente con ella; no debe ser obstáculo ni transformarse en espacio de poder que derive en una forma de chantaje o de presión que impida la acción gubernamental; pero tampoco debe pretender transformarse en representación política, ya que perdería entonces su razón de ser al anteponer su interés particular por encima del interés general.⁷¹

Ricardo Villegas Zazueta refiere que la renovación del Estado democrático sólo puede provenir de la incorporación de un nuevo sujeto político, como agente promotor de estas mediaciones.⁷² Y este nuevo sujeto político no es otro más que la ciudadanía, que se presenta como elemento fundamental para construir un nuevo modelo de mediaciones, cuyo fin es el fortalecimiento de la democracia y el sistema democrático representativo.⁷³

Los mecanismos de participación ciudadana, son considerados, sin duda alguna, una válvula de escape para la tensión social y una oportunidad para desarrollar la educación cívica, pues los individuos asumen responsabilidad directa frente a su comunidad. Además, al enfrentar cotidianamente una serie de problemas específicos, los ciudadanos encontrarán con mayor facilidad las opciones para su solución que los representantes populares.

Así, la oportunidad concedida de decidir directamente sobre las demandas propias y el permitirles su ejecución harán que disminuya la apatía contra las instituciones públicas, que aumente la satisfacción hacia el gobierno y, por tanto, que se fortalezca el régimen democrático.

En ese orden de ideas, Ernesto Casas Cárdenas refiere que la participación ciudadana es generadora de hábitos de interacción y deliberación pública; es un medio para la toma de conciencia social sobre la necesidad de ejercer control, de manera democrática y colectiva, sobre decisiones y actividades relevantes para la comunidad; y es creadora de fuertes y arraigados lazos comunitarios, alrededor de

⁷¹ *Ibíd.*

⁷² ZAZUETA Villegas, Ricardo. *Op. cit.*, p. 13.

⁷³ *Ibíd.*

valores como el bien común y la pluralidad. No obstante todo lo anterior, la doctrina también ha desarrollado argumentos en contra de la participación ciudadana, tales como los siguientes:⁷⁴

- a) Que la participación ciudadana intensiva divide a la sociedad, y más aún, que la existencia misma de altos márgenes de participación, es muestra de la insatisfacción ciudadana con sus autoridades y, por ende, motivo de deslegitimación, en detrimento de la gobernabilidad.
- b) Que los mecanismos de participación ciudadana pueden ser promovidos por grupos de presión lejanos a la búsqueda del bienestar comunitario, y esa situación provocaría frivolidad en el debate público, la posibilidad de una manipulación social, la generación de confusión entre los electores que desconocen los tecnicismos discutidos en la solución del disenso, y un descrédito de las instituciones tradicionales creadas para la decisión política.
- c) Que existe la posibilidad de privilegiar opiniones e intereses de aquellos colectivos con mayor disposición y posibilidades de participar, ello en detrimento de la participación de los ciudadanos no organizados, y de la inconformes con los gobiernos en turno.
- d) Que la mayoría de los ejercicios se promueven desde la esfera del poder, con lo cual las decisiones sobre qué temas, cuándo, cómo y quiénes habrán de participar, siguen dependiendo de la voluntad y las motivaciones de los gobiernos.
- e) Que las formas de participación afectan el grado de responsabilidad exigible a las autoridades, en tanto los ciudadanos que participan se convierten en corresponsables de las decisiones adoptadas.⁷⁵
- f) Que su implementación puede obstruir la acción de gobierno si no encuentra los canales adecuados para manifestarse, o si acaso considera que sus

⁷⁴ Vid. CASAS Cárdenas, Ernesto. *Op. cit.*, p. 120.

⁷⁵ Sin embargo, en la mayoría de los países donde se han implementado formas de participación, la capacidad y atribución de los representantes de tomar la decisión final no ha variado, lo que permite concluir que la responsabilidad de los representantes no se afecta en lo absoluto con las formas de participación ciudadana.

intereses pueden ser lesionados, aunque exista el acuerdo de realizar mejoras el beneficio colectivo.⁷⁶

- g) Que la falta de una buena reglamentación sobre en qué casos y bajo qué circunstancias instrumentar los mecanismos de la participación ciudadana puede generar una controversia mayor, pues el resultado final otorga todos los beneficios a los ganadores y totalidad de los costos a la parte perdedora.⁷⁷

Por lo anterior, los analistas sugieren pensar detenidamente los alcances de los mecanismos de participación ciudadana, y reservar al acuerdo o negocio de las fuerzas políticas representadas en las asambleas, aquellas materias que alienten el antagonismo de fuerzas sociales. De lo contrario, estas formas de distensión social pueden actuar en contra del interés ciudadano, como por ejemplo otorgar legitimidad a gobiernos surgidos de arenas distintas a las disposiciones jurídicas o la imposición de resultados benéficos para los grupos de poder.

Ahora bien, sin restar importancia a lo anterior, debe también destacarse que cuando la participación ciudadana es positiva, se hace posible la evaluación periódica de la gestión de gobierno; es decir, se impone una lógica de evaluación de calidad de la obra pública y no de cantidad de la misma que puede ser de mala o baja calidad y durabilidad.

Además, con la constante y positiva participación ciudadana, se evita que sea sólo durante el periodo electoral cuando el ciudadano pueda expresar su aprobación o rechazo a la acción de gobierno.

Por ello, Ernesto Casas Cárdenas refiere que aun cuando no existe una forma idónea de participación ciudadana que se amolde de manera perfecta a la representación política, la experiencia muestra que su implementación favorece la representación de intereses, la obtención de resultados específicos para ciudadanos y autoridades, y el fortalecimiento de la legitimidad gubernamental. De tal manera que, afirma, a través de las formas de participación, los individuos, los

⁷⁶ Ejemplo de ello es el fenómeno que se presenta en sociedades avanzadas llamado síndrome NIMBY (*not in my back yard*) que se refiere a la negativa de algunas organizaciones vecinales a que se lleven a cabo obras de beneficio público que afectan su vecindario. Este es un ejemplo negativo de la participación ciudadana.

⁷⁷ *Ibidem*.

colectivos y la autoridad, pueden alcanzar un margen de mayor conciliación de intereses.⁷⁸

Azucena Serrano Rodríguez, por su parte, considera que existen cuatro condiciones básicas para que la participación ciudadana exista en un régimen democrático, a saber, el respeto de los derechos fundamentales, los canales institucionales y marcos jurídicos, la información y la confianza por parte de los ciudadanos hacia las instituciones democráticas.

Con base en estos cuatro requisitos explica la injerencia de la ciudadanía en los asuntos públicos en México durante el siglo XX, y concluirá mencionando el estado actual de la participación ciudadana y presentando una propuesta para incrementar el margen de la misma en el Estado mexicano.

3.2. Origen y difusión de las leyes de participación ciudadana

Hace muchos años que la literatura sobre la participación insiste en que el terreno más eficaz para impulsar la democratización de la vida pública es el espacio local. Se supone que el gobierno local, en nuestro caso municipal, es el más cercano a la gente, al ciudadano de a pie. Por tanto, las instancias que se establezcan para facilitar la interacción entre ciudadanos y gobierno en el plano local deberían de conducir a una participación virtuosa. Sabemos que esta hipótesis sólo es cierta bajo determinadas circunstancias: que haya gobiernos locales responsables, con capacidades de gobierno efectivas, con un mínimo de profesionalismo y de recursos operativos; que se disponga de ciudadanos activos y una cierta densidad asociativa con capacidades de intervención pública; una voluntad política en los gobernantes para dialogar y convenir con los ciudadanos. Sabemos también que la institucionalidad vigente en los gobiernos municipales en México hace muy difícil que se cumplan esas condiciones, y que la sociedad civil es muy débil en la mayor parte del país. No es extraño entonces que los espacios abiertos por las nuevas leyes en materia de participación política cotidiana no puedan ser aprovechados. Por ello es necesario pensar en grandes reformas legales e institucionales, y no

⁷⁸ CASAS Cárdenas, Ernesto. *Op. cit.*, p. 121

sólo en el marco específico de las leyes de participación ciudadana, si se quiere en verdad impulsar la democratización del país.

En 1995 se aprobó la *Ley de Participación Ciudadana en el Distrito Federal* (ahora Ciudad de México), la primera del nuevo ciclo. No es una paradoja menor que esta ley se haya aprobado para una ciudad en la que sus habitantes carecían de derechos políticos locales. En efecto, en esos años empezaba la lenta transformación jurídica de la ahora Ciudad de México, desde un protectorado presidencial a una especie de entidad federativa incompleta. Se le dotó primero de un poder legislativo acotado (1987), luego se le permitió elegir a su Jefe de Gobierno (1997) y después a sus delegados (2000), sin que hasta la fecha haya adquirido el estatus pleno de entidad federativa, por lo que carece de gobernador y de gobiernos municipales formales.

En diciembre de 1998 fue aprobada una nueva *Ley de Participación Ciudadana*, que introdujo las “formas no permanentes de participación”, es decir, las formas de democracia directa: plebiscito, referéndum, iniciativa popular, la consulta vecinal, la colaboración vecinal, y otras menos interesantes. Las principales formas de participación directa ya habían sido legalizadas en Jalisco un poco antes en enero de 1998 en una ley de participación ciudadana que reglamentó los cambios constitucionales locales aprobados en 1997. En este tema los gobiernos panistas de Jalisco fueron pioneros en México.

Cabe decir que en Jalisco no había un movimiento social a favor de la democracia directa, como no lo había en la ciudad de México. Pero en el contexto de los debates de la reforma política democrática en Jalisco, y de la creación institucional de un gobierno local en el D.F. (hoy Ciudad de México) la democracia directa fue un tema que emergió desde algunos actores de la academia y de la sociedad civil, y también fue promovida por asesores de los partidos. La aceptación de estas formas de participación mostraba la voluntad democrática del PAN y PRD frente al gobierno priista, y no creaba riesgos de gobernabilidad para esos partidos en las dos grandes ciudades del país, ya que no aparecía en el corto plazo ninguna necesidad de usarlas.

Desde ese momento dio inicio un curioso proceso de imitación legal que se fue extendiendo por la mayor parte del país. Para el año 2001 ya había 13 estados con leyes de participación ciudadana. En 2006 se tenían 28 estados en esa condición; falta hasta la fecha Oaxaca, Hidalgo, Nuevo León y Campeche. Pero sus leyes difieren grandemente en alcance y sofisticación, al igual que en otros campos de la innovación legal reciente.

Es de destacarse que la suerte de las leyes de participación ciudadana ha sido muy distinta a las muchas más conocidas y exitosas leyes de acceso a la información pública y las leyes electorales. En estos dos casos ha habido un consenso en los partidos para definir leyes federales que han sido ejemplares para la mayoría de los estados, y se han aprobado leyes que promuevan la homogeneización legal nacional en estos campos. Es verdad que persisten todavía grandes diferencias legales y sobre todo institucionales en materia electoral y de acceso a la información, pero la voluntad política de intervenir en esos campos ha sido compartida por todos los actores.

En suma, las leyes de participación ciudadana en los estados son deficientes en términos de establecer claras garantías para el ejercicio de los mecanismos de democracia directa. En gran medida, por esta razón ha habido muy pocas experiencias de este tipo, todas ellas fallidas. Los tres plebiscitos formales llevados a cabo en la ciudad de México (mayo de 1999 para pedir para la ciudad el estatuto de entidad federativa), enero de 2001 (para normar las manifestaciones en la vía pública) y septiembre de 2002 (para pedir opinión sobre los segundos pisos), resultaron en grandes fracasos dado el escaso número de ciudadanos participantes (entre el 0.5 y el 1.5% del padrón) y el hecho de que carecieron de efectos prácticos, deslegitimando así el propio avance normativo. López Obrador terminó de destruir la credibilidad del mecanismo con sus “consultas telefónicas”. En Veracruz el gobernador Miguel Alemán convocó a plebiscito absurdo que resultó en un gran fracaso; la carencia de 11 experiencias positivas habla de la dificultad de usar la democracia directa cuando en el gobierno hay una clase política que no se interesa por reformas de fondo en el orden constitucional e institucional y la sociedad civil es débil y fragmentada.

Más interesante y novedosa es la *Ley de Participación Ciudadana de Coahuila*⁷⁹, por mucho la mejor concebida de todas, pero igualmente inaplicable y hasta cierto punto, falaz. El discurso justificante es el conocido. La ley tiene como objetivos no sólo la aplicación y regulación de los instrumentos de democracia directa, sino también “fomentar, promover y regular la organización y participación ciudadana y comunitaria en la toma de decisiones públicas fundamentales...[y para que se] establezcan mecanismos de control comunitario para el ejercicio legal, democrático, y transparente del poder público; colaboren de manera plural, constructiva y corresponsable en la planeación, ejecución, vigilancia y evaluación de la función pública; además, la necesidad de fomentar, promover e instrumentar una política de desarrollo comunitario”. Asimismo, la ley regula los instrumentos de organización ciudadana o comunitaria que son: los Consejos de Participación Ciudadana; los Consejos de Participación Comunitaria; y además deja abierto el campo a otros que establezca la ley, sin definirlos.

De manera más creativa, la ley de Coahuila establece el *Programa de la Cultura de Participación Ciudadana y Comunitaria*, elaborado por el *Instituto Electoral y de Participación Ciudadana*, instancia que tiene un papel protagónico en la aplicación de la ley. La preocupación por la capacitación de los ciudadanos y por la creación de una cultura participativa es de reconocerse, pues estas funciones no aparecen en otras leyes.

En otras coordenadas, el aspecto más interesante de la *Ley de Participación Ciudadana de Morelos* es la instancia llamada (para variar) *Consejo de Participación Ciudadana*, como organismo encargado de calificar la procedencia o improcedencia de las solicitudes de plebiscito y referéndum que se presenten. Se conforma por el Secretario de Gobierno; un diputado por grupo o fracción parlamentaria que integren el Congreso del Estado; tres ciudadanos de reconocido prestigio y solvencia moral, designados por las dos terceras partes de los integrantes del Congreso del Estado, a propuesta de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, quien

⁷⁹ Disponible en: legislación.ulex.com.mx>Legislación Estatal Actualizada Coahuila.
Fecha de consulta: 15 de octubre del 2019

emitirá una convocatoria pública para recibir las propuestas de la sociedad; y un secretario de actas, propuesto por los miembros del propio Consejo, con voz, pero sin voto.

Cada ley estatal tiene peculiaridades dignas de mencionarse, la mayoría en un sentido limitativo de la participación. Ninguna aporta elementos que constituyan un proyecto político participativo. El conjunto de leyes parece más bien constituir un producto de época, una moda que consiste en cada estado no quiere quedarse atrás de los demás en materias normativas, sin que esta actitud sea demostración de algún compromiso democrático. Como hemos visto, virtualmente todas las leyes de participación ciudadana hacen imposible el ejercicio de los mecanismos de democracia directa y las instancias de participación cotidiana están acotadas por la tradición organizativa del pasado y por formas de control político del estado.

En cambio, la carencia de una ley de participación ciudadana a nivel federal es un indicador de la falta de voluntad política de los partidos para dar inicio a la tan traída y llevada “Reforma del Estado”. Cabe preguntarse ¿Por qué gobiernos del PRI, del PAN y PRD han promovido esas leyes en los estados que gobiernan? Y en cambio no lo hacen de manera decidida en el plano federal. Y debe mencionarse que muchas de las leyes estatales fueron aprobadas en el contexto de gobiernos divididos, por lo que la hipótesis de que estas reformas sólo se aprueban ahí donde los gobernadores se sienten totalmente seguros no aplica.

En suma, las leyes de participación ciudadana en los estados son deficientes en términos de establecer claras garantías para el ejercicio de los mecanismos de democracia directa. En gran medida, por esta razón ha habido muy pocas experiencias de este tipo, todas ellas fallidas.

La carencia de experiencias positivas habla de la dificultad de usar la democracia directa cuando en el gobierno hay una clase política que no se interesa en reformar de fondo en el orden constitucional e institucional y la sociedad civil es débil y fragmentada.

Las leyes de participación ciudadana en los estados de la república han sido contribuciones importantes para la ampliación cultural y legal del proceso de democratización de México. Han conducido a la legalización de mecanismos de

democracia directa, si bien en formas no operativas; han abierto espacios de diálogo entre el Estado y la sociedad, y buscado nuevas soluciones al problema de los vínculos entre la sociedad y el Estado.

Los alcances democráticos de estas leyes, ya aprobadas en la mayor parte del país a lo largo de los últimos 11 años, se han visto limitados por el carácter instrumental que ha tenido el proceso. No se ha tratado de un compromiso democrático entre los partidos, ni de un proyecto político decididamente participativo, empujado por actores políticos de algún partido o alguna coalición de miembros de ellos. Ha sido una búsqueda a tientas, en la que los políticos locales han estado tratando de obtener ganancias simbólicas y reputaciones frente a sus pares, sin pretender en ningún momento impulsar reformas democráticas de fondo.

Este hecho explica el carácter temeroso de las leyes. Los riesgos, ciertos, de abrir demasiado los canales participativos, han conducido a que la nueva legislación imponga barreras casi infranqueables a la entrada. Los requisitos para activar los mecanismos de democracia directa son virtualmente imposibles de cumplir para los actores de la sociedad civil. Esto ha dejado a los gobernadores con la potestad casi exclusiva de convocar, si así lo decidieran, a la revocación de mandato. Las iniciativas ciudadanas de ley, posibles ya en la mayor parte del país en materias locales, son procesos tan complejos y costosos que sólo unos cuantos actores civiles —y sólo en contadas arenas temáticas— pueden emprender tan formidable tarea.

Es necesario establecer nuevos estándares de acceso a la democracia directa, a la vez exigentes y accesibles, diseñados de tal manera que no discriminen a los que menos tienen, como sucede ahora. Algunas de las instituciones diseñadas a tal fin en la *Ley de Participación Ciudadana de Coahuila* pueden ser aplicables en las escalas federal y estatal: el apoyo del Instituto Electoral en la consecución de firmas, una vez demostrado el apoyo civil a la causa con un monto razonable de firmas; la suscripción (apoyo) de las autoridades, habida cuenta de que se reconozca la conveniencia pública e la iniciativa de ley; las comisiones de estudio montadas con apoyo estatal y privado; la consulta ciudadana, un ejercicio de media escala que,

bien diseñado, puede servir como termómetro de la opinión pública y crear nuevos foros y espacios de debate.

El sentido deliberativo de los procesos de democracia directa está perdido por completo en las actuales leyes de participación, con la excepción de la de Coahuila, aunque al final esa misma ley impone también estándares demasiado altos para iniciar los procedimientos y termina disolviendo en formas asamblearias tradicionales sus propias iniciativas de espacios participativos cotidianos. Debe tenerse en cuenta que en la democracia directa deben confluir procesos formales e informales, campañas “oficiales” y civiles. En todo caso, un plebiscito, un referéndum o la aprobación de una ley son la parte terminal de procesos de larga gestación en los que el debate público y la deliberación son los ejes conductores. Se trata de procesos de análisis de grandes problemas y de iniciativas transformadoras. Por eso la democracia directa, con todos sus riesgos, si es bien implementada se torna en una escuela cívica y en una oportunidad de aprendizaje normativo. Si es mal implementada, se convierte en un instrumento autoritario e incivil.

3.3. Creación de la ley federal de participación ciudadana en México

¿Qué pasa con las leyes de participación ciudadana? Que son poco visibles y ciertamente poco trascendentes aún en la vida política nacional y local. Estas leyes han sido uno de los terrenos de innovación legal más relevantes. Lo son porque todas las democracias operativas del mundo tienen instrumentos de participación política que trascienden el escenario meramente electoral. Resalta el mecanismo de democracia directa: revocación de mandato que en diversas modalidades se incluyen en las constituciones o en leyes secundarias en buena parte del mundo. Ciertamente, por su propio carácter excepcional, es decir, por ser un instrumento de decisión última sobre asuntos de trascendencia nacional o local, esta forma de participación ciudadana ha sido usada con poca frecuencia en la historia. Además, no dejan de ser ambigua en sus alcances democráticos. Dictadores reales o potenciales y gobernantes democráticos pueden recurrir a la democracia directa por igual.

Por ello no es extraño que los avances legales que han sido impulsados en los Estados desde hace más de 20 años en esta materia no haya en realidad cambiado las prácticas políticas hegemónicas ni democratizado del todo la vida pública. En ausencia de proyectos políticos realmente democráticos, la innovación legal *per se* no puede cambiar nada, ni siquiera la cultura política. La transición a la democracia en estos 20 años ha incrementado el poder real de los gobernadores, ha mantenido el carácter subordinado de los poderes legislativos locales y no ha dado lugar a un empoderamiento de la ciudadanía y de la sociedad civil. Así, mientras por un lado se introducen cambios legales relevantes, por otro se anula su potencial y se les convierte en letra muerta.

En este campo nuestro país tiene una experiencia muy vasta. Es toda una tradición nacional la de proponer y aprobar leyes de avanzada que en la práctica no pueden aplicarse o que se aprueban a sabiendas de que su ejercicio estará subordinado a los intereses de los gobernantes. Así ha sucedido a lo largo de nuestra historia constitucional y legal en general, y el caso que nos ocupa no es la excepción.

Sin embargo, la aprobación de leyes de participación ciudadana en buena parte del país abre potenciales interesantes que no son menores. Es importante analizar estas leyes por lo que pueden significar bajo otras circunstancias políticas. Por ejemplo, podrían ser utilizadas, si los ejecutivos fueran más audaces, para romper situaciones de empate político con el legislativo. Le darían voz a la ciudadanía en asuntos de trascendencia nacional sobre los cuales la clase política se encuentra dividida o desinteresada.

También se han presentado iniciativas sobre otros instrumentos, como la revocación de mandato, que ha sido solicitada en 13 iniciativas. El objetivo es garantizar legalidad y legitimidad de instrumentos de participación:

La senadora Martha Cecilia Márquez Alvarado propuso la creación de la Ley Federal de Participación Ciudadana, que abrogaría la *Ley Federal de Consulta Popular*, promulgada en marzo de 2014.

La legisladora por el PAN reconoció los logros en materia de participación ciudadana. Sin embargo, dijo, es posible perfeccionar la legislación en busca de

garantizar la legalidad y legitimidad en los instrumentos plebiscito, referéndum, consulta popular, iniciativa popular y revocación de mandato.

La propuesta plantea medidas para reglamentar y especificar los procedimientos para realizar una consulta popular y presentar una iniciativa popular. Establece como obligatorio cumplir medidas de certeza, legalidad, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad, equidad, perspectiva de género, pluralidad y participación social.

Las medidas, señala el texto, contemplan enlistar derechos y obligaciones de los ciudadanos; detallar cada uno de los procedimientos de los instrumentos de participación ciudadana; señalar las causas de improcedencia de la solicitud; estipular los medios de divulgación. Además, puntualizar que los resultados del plebiscito o referéndum serán vinculantes siempre y cuando participen en dicho proceso cuando menos el 40 por ciento de las personas inscritas en la Lista Nominal de Electores.

Esta *Ley Federal de Participación Ciudadana*, no podrá afectar a aquellos que hoy nos gobiernan. Aunque algunos legisladores proponían que así fuera, finalmente prevaleció el llamado *principio de no retroactividad*. Es decir, los gobernadores actuales no pueden ser sancionados por leyes distintas a las vigentes cuando resultan electos.

Pero esto no le quita el espíritu ni las posibilidades a la nueva reglamentación, se trata de una valiosa herramienta ciudadana para buscar que nuestros políticos no hagan tropelías con los recursos del pueblo. La iniciativa fue turnada a las comisiones de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana, así como a la de Estudios Legislativos, segunda.⁸⁰

Sería una lamentable pérdida de tiempo el impulsar a nivel federal una legislación en materia de participación ciudadana que copiara los esquemas vigentes. Se

⁸⁰ Senado de la República. *Proponen crear la Ley Federal de Participación Ciudadana* [Documento web].

Disponible en:

<http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/43008-proponen-crear-la-ley-federal-de-participacion-ciudadana.html>

Fecha de consulta: 20 de noviembre del 2019.

trataría de un acto de simulación democrática, que eso es, en última instancia, lo que ha sido en procesos anteriores.

Por eso los riesgos son muchos. Para aprender de ellos, ahí está la experiencia de la iniciativa ciudadana de ley en Estados Unidos (*initiative process*). Todos los analistas coinciden en señalar su colonización por empresas especializadas en recolectar firmas que se venden al mejor postor; en la ausencia de debate; en el secuestro de la democracia directa por el poder y el dinero. En México el poder incontrolado de los medios de comunicación constituye un riesgo similar. En una sociedad tan desigual los más ricos tienen ventajas inmensas en esta clase de procesos.

Y en materia de revocación de mandato lo mismo aplica para el ejecutivo y los poderes fácticos. Véase si no lo que pasa en Venezuela. Incluso sin ese mecanismo la democracia en América Latina se ha vuelto “delegativa” y, en ciertos casos, plebiscitaria.

Por ello el debate sobre la democracia directa no puede limitarse a los aspectos técnicos y jurídicos. Debe ser un debate sobre la participación ciudadana que queremos. Y, dadas la crisis de gobernabilidad y la parálisis del proceso político que vive el país, los mecanismos de democracia directa podrían ayudar a romper el cerco.

3.4. Situación jurídica en la constitución federal

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos solo establece, como instrumento de participación ciudadana, el derecho y la obligación de los ciudadanos mexicanos de votar en las elecciones populares;⁸¹ no prevé ni el plebiscito, ni el referéndum, ni la iniciativa popular, ni la revocación de mandato. Es decir, no contempla otros mecanismos de participación ciudadana diversos al derecho al voto para elegir a nuestros representantes.

Empero, aunque no establece otros medios de participación ciudadana, tampoco los prohíbe, no los restringe, lo cual resulta relevante si, de la lectura del párrafo primero del artículo 41 de nuestra carta magna, coincidimos en que el mismo

⁸¹ Véase la fracción I, del artículo 35 y la fracción III del artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

permite que las constituciones locales establezcan sus propios principios, disposiciones, valores, etc., siempre y cuando no contravengan las estipulaciones del pacto federal, tal y como se advierte de la siguiente transcripción:

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particularidades de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

¿Y lo anterior qué quiere decir? Quiere decir que las entidades federativas tienen la facultad de incorporar a sus constituciones locales mecanismos de participación ciudadana tales como la revocación del mandato, sin que de manera alguna ello implique la contravención de las estipulaciones del pacto federal.

Aunque no sólo, pues desde 2012 se han incluido en el sistema constitucional federal tibios medios de democracia directa, tales como la iniciativa legislativa popular, las candidaturas independientes y las consultas ciudadanas y, desde 2001, el artículo 2° de la Constitución reconoce el derecho de los pueblos originarios a dotarse de sistemas normativos y estructuras de gobiernos propios. Lo anterior implica que la soberanía puede ejercerse por vías diferentes a las estrictamente representativas, y que en México constitucionalmente es posible la inclusión de mecanismos de democracia directa, como la revocación de mandato de sus gobernantes electos.

En México, el artículo 115 de la constitución federal establece una forma de revocación de mandato no ciudadana como facultad de los congresos locales, al señalar en su base I, párrafo tercero, lo siguiente:

“Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.”

Como sustento adicional al estudio de la constitución sobre la revocación de mandato se cuenta con una base constitucional clara y muy precisa sobre este tema

en la cual la podemos encontrar en el artículo 39 constitucional en su Título Segundo Capítulo I De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno. Tal y como se advierte en la siguiente transcripción:

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.

Al respecto, Armando Rendón Corona, refiere que la revocación de mandato es una modalidad del plebiscito, mediante al cual los electores ejercen su soberanía votando sobre la ratificación o revocación del mandato de representantes electos por sufragio universal, antes de que concluya el periodo de su encargo.⁸²

Este mecanismo de participación ciudadana, sirve tanto para dar término a un conflicto entre poderes, pues el pueblo sustituye al representante detentador de la autoridad que consideran es el origen de la crisis, como para remover de su cargo a autoridades que atacan las instituciones democráticas y abusan del poder o incumplen con sus responsabilidades.⁸³

La revocación de mandato, es una herramienta que se instrumenta en momentos donde queda entredicha socialmente la confianza que se le tiene al responsable de conducir las riendas del gobierno, antes de que concluya su término constitucional, ya sea por su falta de capacidad, manejo poco claro de la responsabilidad estatal o la polarización que provoquen sus políticas públicas. Con este mecanismo, la población tiene en todo momento un control efectivo de la clase política que la gobierna.⁸⁴

Ahora bien, los requisitos para llevar a la práctica la revocación del mandato, debe ser tales en sus límites que desalienten dinámicas tumultuarias de grupos sin representatividad, que no paralicen la toma decisiones y que no den lugar a las

⁸² RENDON Corona, Armando. "La democracia semidirecta: referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocación de mandato", en *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, México, año 20, núm. 48, enero-junio del 2000, p. 321.

⁸³ *Ibíd.*

⁸⁴ *Ibíd.*

meras ambiciones personales. El umbral mínimo no debe ser tan bajo que quien quiera en cualquiera momento haga que se pongan en marcha el mecanismo de revocación.

El derecho ciudadano de revocación del mandato tendría que establecerse en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, pues el documento que contiene los principios, fines y valores que rigen la organización del Estado mexicano; es decir, en ella nace el proyecto de vida y desarrollo de esta nación.

Nuestra Constitución debe superar ese viejo esquema de contener un único mecanismo de participación ciudadana llamado voto democrático, y dar entrada a la convivencia de otros proyectos, de otros mecanismos de participación ciudadana como la revocación del mandato.

Por fortuna, nuestra constitución federal es una constitución inacabada, y decimos “por fortuna” porque tienen la característica de ser flexible, de aceptar cambios a través del procedimiento establecido en el artículo 135 constitucional, en su Título Octavo “De las Reformas de la Constitución”, en el cual se transcribe para mayor precisión:

Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Nuestra carta magna es sólo una plataforma de partida que ofrece las condiciones suficientes para que sea matizada, modificada, ajustada, adecuada a las nuevas realidades y requerimientos de la vida social, entre los cuales encontramos la exigencia ciudadana de tener una mayor participación en la vida democrática del país. La exigencia más importante para esas modificaciones es no atentar contra los derechos humanos.

La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* debe garantizar que los ciudadanos formen parte del centro de cambio, en la toma de determinadas

decisiones políticas y jurídicas, y en consecuencia permitirles actuar como verdaderos ciudadanos. Algunas entidades federativas ya establecen el derecho ciudadano de revocación del mandato en su marco jurídico local, y en consecuencia reconocen otra forma de participación ciudadana que la constitución federal. Sin duda esta última se está quedando rezagada.

Una democracia deficitaria y en ciernes, como la mexicana, requiere fortalecer sus mecanismos de participación ciudadana, en donde el electorado tenga el derecho de revocar un mandato cuando la mala actuación de sus representantes, a juicio de los ciudadanos, así lo amerite; de lo contrario, la ciudadanía queda sujeta a los arbitrios y designios de un diputado, un senador, un gobernador o un presidente de la república desvinculado a los intereses y necesidades sociales. La revocación de mandato es, por tanto, un mecanismo de rendición de cuentas que evita la democracia delegativa los cheques en blanco y actúa en tiempos de neoliberalismo como un instrumento para que el gobernante no entregue los recursos de la nación y las políticas públicas a las elites nacionales y transnacionales.

Al efecto, Armando Rendón Corona. Señala que, si se quisiera abrir la posibilidad de establecer el derecho de los ciudadanos de revocar el mandato de los legisladores, en lo individual, sería necesario lo siguiente:⁸⁵

- a) Establecer el derecho ciudadano de revocar el mandato de las autoridades electas mediante sufragio.
- b) Especificar las causas legales para revocar el mandato.
- c) Tratándose del legislador electo por mayoría relativa, hay que establecer que la consulta de revocación de mandato se dirigirá sólo a los electores de la circunscripción electoral que lo eligió.
- d) Tratándose de los representantes electos por representación proporcional se presenta un problema; en primera, porque la circunscripción para representante proporcional es demasiado grande (un estado es el caso de senadores y cinco regidores en que se divide el país en el de diputados) y no coincide con la

⁸⁵ *Ibíd.*

circunscripción de un diputado electo por mayoría. En segunda, porque los electores no votaron por un candidato, sino por un partido.

Un mecanismo que se puede emplear para los representantes electos por representación proporcional es el juicio político, pero tendría que ser modificado para que verdaderamente sea ejercido, y pueda ser solicitado por un porcentaje de ciudadanos, ya sea de la circunscripción respectiva o de todo el país.

e) Actualmente, en la constitución federal, la ausencia definitiva de un legislador es subsanada por el suplente. Al respecto, tendría que aclararse si la revocación del mandato del titular incluiría o no al suplente.

Y, se incluye al poder ejecutivo dentro de los representantes electores por sufragio universal que pueden ser objeto de revocación de mandato, Armando Rendón Corona opina que sería necesario:

- a) Que en la regulación de la revocación del mandato no se confunda el mandato conferido al funcionario electo por medio de votación, al mando de los funcionarios designados por dicha autoridad. La ciudadanía decide sobre la revocación del mandato del titular del poder ejecutivo, pero la resolución no debe extenderse a los funcionarios designados por este.
- b) Que debe revocarse el mandato de todos aquellos servidores públicos que hubiera propuesto una determinada política de gobierno, y ésta haya sido rechazada en plebiscito.

Por lo anterior, propongo que se establezca en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en una ley reglamentaria, el derecho de los ciudadanos de revocar el mandato de aquel representante que está realizando una mala gestión de su poder.

Como sustento adicional a la propuesta, es de resaltar que tanto la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*,⁸⁶ como el *Pacto Internacional de Derechos*

⁸⁶ La Declaratoria Universal de los Derechos Humanos es una declaración adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948 en París, que recoge los derechos humanos considerados básicos. La unión de esta declaración y los Pactos Internacionales de Derechos Humanos, comprende lo que se ha denominado; La Carta Internacional de los Derechos Humanos.

*Civiles y Políticos*⁸⁷ ambos instrumentos internacionales adoptados por las Naciones Unidas, de la cual México forma parte desde el 17 de septiembre de 1991, establecen el derecho de toda persona a participar en los asuntos de su nación, según se advierte a continuación:

- “Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 21):

“Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.”

- “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 25):

“Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;”

La forma como se regule dicha figura jurídica deberá ser cuidadosamente diseñada, para que sea una herramienta verdaderamente efectiva y útil para la población, y alejada de aquellos grupos sociales que sólo quisieran emplearla para desestabilizar o entorpecer el rumbo de la nación.

⁸⁷ El *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* es un tratado multilateral, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor el 23 de marzo de 1976.

CAPITULO IV

INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN LA REVOCACIÓN DE MANDATO, PRESENTADA POR ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR

“No tengan miedo. Que el pueblo hable. La revocación del mandato es una institución que, si lo hubiéramos tenido en otro momento, México sería distinto y no hubiéramos sufrido largos sexenios con políticas neoliberales que tanto daño le han causado al país cuyo fundamento sería el principio de la libertad política de los ciudadanos de elegir y deponer a sus gobernantes en una democracia representativa.”

Andrés Manuel López Obrador

4.1. Una revisión general a la iniciativa de reforma constitucional

Durante su campaña electoral, Andrés Manuel López Obrador (AMLO), presidente electo de México, manifestó su compromiso con la sociedad para que esta sea la que tuviera a su alcance mecanismos de participación para que pudiera separar a los servidores públicos surgidos de la voluntad popular y que no cumplieran. Dijo reiteradamente que “En la democracia, el pueblo pone, y el pueblo quita”. Este es el principio moral en el que está inspirada y la propuesta de introducir la revocación del mandato en México, mediante una reforma constitucional presentada el pasado 10 de septiembre 2018 por el Senador del estado de Oaxaca, Salomón Jara Cruz, del grupo parlamentario Movimiento por la Restauración Nacional (MORENA).

La iniciativa, en términos generales, contempla los siguientes puntos a destacar:⁸⁸

- a) Buscar establecer la revocación de mandato y fortalecer la democracia participativa. Pero, como efectivamente advierten Martha Sandoval y Yanina Welp “En los hechos, la reforma solamente se ocupa de la revocación, descuidando otros mecanismos (que cuentan con mejores antecedentes en su aplicación, como sugiere el caso suizo) que en México de momento no han servido para canalizar demandas ciudadanas, como la consulta popular.”⁸⁹

⁸⁸ JARA Cruz, Salomón. *Iniciativa con proyecto de decreto que realiza las reformas constitucionales para establecer la revocación de mandato, agilizar los mecanismos de consulta popular y fortalecer la democracia participativa*. Disponible en:

https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2018-09-131/assets/documentos/Inic_Morena_arts_71_164_169_172_CPEUM.pdf

Fecha de consulta: 18 de septiembre del 2019.

⁸⁹ SANDOVAL, Martha & WELP, Yanina. *La revocación de mandato según MORENA*. [Documento web].

Existe una discrepancia en cuanto a la per sección de la figura de revocación de mandato que se intenta implementar y por consecuente llevar acabo en nuestro país, ya que la ciudadanía como lo hemos visto en las pasadas elecciones no estaba de acuerdo de cómo se estaba llevando la política en nuestro país.

Los partidos de oposición no están de acuerdo con la reforma constitucional planteada ya que para la visión de ellos está atentando contra el principio de representación popular ya que no puede a ver gobiernos ininterrumpidos por ciudadanos inconformes toda vez que dañan el sistema democrático de los Estados.

- b) En la iniciativa se lee el reclamo y justificación o *leit motiv* que vendría a servir como el fundamento ético de la propuesta:

“(…) esta ha sido una generación de una constante y altísima corrupción de los gobernadores de distintos estados, por lo que de haber existido la revocación del mandato tendríamos ahora que indiscutiblemente la mayoría de estas entidades se hubiera revocado el mandato de los gobernadores, teniendo como resultado mejores cuentas en las finanzas públicas, menos deuda, menos violencia y mayor seguridad en el país”⁹⁰

Una de las finalidades de la implementación de la figura de revocación de mandato, es que exista y se establezca, un mecanismo de participación ciudadana para que los ciudadanos se vean favorecidos con el ejercicio democrático y tengan seguridad de que la toma de decisiones no sea para el beneficio personal o en su caso particular para cierto grupo de elite.

Todavía no hay causales por las cuales se podría llevar acabo la revocación de mandato, pero partiendo de una idea muy sencilla una de ellas podría ser el mal

Disponible en:

https://www.swissinfo.ch/spa/tribuna-libre_la-revocaci%C3%B3n-del-mandato-seg%C3%BAAn-morena/44405504

Fecha de consulta: 18 de septiembre del 2019.

⁹⁰ JARA Cruz, Salomón. *Op., cit.*, p. 4.

desempeño del cargo que se está ocupando, y con ello la toma de decisiones del servidor público en turno en el cual afecto interés o la ideología de un grupo vulnerable.

Sabemos de ante mano que para legislar en el campo de democracia en México no es sencillo, toda vez que no se tiene hasta el día de hoy una idea clara sobre la figura de revocación de mandato. Por la razón que no se ha llevado a cabo en nuestro país ya que esto es un error muy grande algunos estados de la república, si contemplan esta figura, pero no hay una legislación que la regule para poder llevarla a cabo.

La finalidad de esta reforma es dar un paso a la profesionalización del servicio público en nuestro país y erradicar la crisis que impera en la democracia en México, toda vez que este sería un mecanismo valioso para eliminar la insatisfacción ciudadana generalizada, el incumplimiento de programas de gobierno.

Lo deseable en una democracia como la mexicana es el fortalecimiento de sus instituciones y, por supuesto, la creación de herramientas de rendición de cuentas que disuadan la incorrecta gestión pública. Para los ciudadanos han demostrado que no hay obstáculo que valga si de hacer valer su decisión se trata. Los electores ahora podrán, si lo desean, hacer lo propio con aquellos que no cumplan sus promesas o que simplemente sean descubiertos en actos de corrupción, algo que lamentablemente no ha sido poco común. En efecto, como sostienen Martha Sandoval y Yanini Welp:

“En teoría, la revocatoria del mandato busca establecer un mecanismo de legitimación y/o control del poder (*‘accountability’* o rendimiento de cuentas, como se ha traducido en castellano). Esto implica que necesariamente debe ser activada por los actores que quieren ejercer ese control: si es sobre el mandato presidencial debería ser el Congreso (revocatoria indirecta, que requiere ratificación popular) o la ciudadanía (revocatoria directa, activada mediante reunión de firmas) quien lo promueva.

...

Lo dicho no implica rechazar de plano la revocación. Aun acordando con la importancia de promover y fortalecer mecanismos de participación y control en manos de la ciudadanía, cabe invitar a los representantes a discutir en profundidad y basarse en estudios jurídicos y politológicos que están al alcance de la mano para evitar promover mecanismos que pueden jugar en contra de cualquier buena intención. Debe considerarse el procedimiento, las competencias de las instituciones que lo regulen, los porcentajes de aprobación, la necesaria apertura de un proceso de deliberación que alimente un debate informado y razonado. También los detalles: ¿qué pasa si la autoridad es revocada? ¿Cómo debería procederse si el proceso popular y uno iniciado por los tribunales se solapan? Si hay una oportunidad histórica para mejorar las instituciones, que se asuma con la mayor responsabilidad.”⁹¹

En las elecciones pasadas participaron 56 millones 611 mil 27 votantes⁹², lo que implicaría que para que los ciudadanos puedan hacer efectivo su derecho de votación se requerirían 18 millones 681 mil 71 firmas que lo solicitaran. Un número muy alto para poder llevar a cabo el ejercicio democrático, sin contar que los primeros en ir a las urnas serían grupos de oposición toda vez que no dejan de ser ciudadanos y, por tanto, gozan de ese derecho de manifestarse en contra.

Por otro lado, la ciudadanía acudiría a exigir el derecho de poder realizar la revocación de mandato, deberán reunir por lo menos el 3% de los inscritos, en la lista nominal, es decir, se requerirán al menos de 2,615,000 firmas para que se pueda realizar la revocación de mandato, una vez que el Congreso Federal convoque a dicho ejercicio democrático.

Para la realización del ejercicio democrático denominado revocación de mandato, será válido si hay una participación de la menos 34.8 millones de ciudadanos, y solo podrá ser válida con un resultado a favor o en contra de al menos de 17.4 millones de votos efectuados.

⁹¹ SANDOVAL, Martha & WELP, Yanina. *Op. cit., loc. cit.*

⁹² Instituto Nacional Electoral. Disponible en: <https://www.bit.ly/2NkmUSC>.

Fecha de consulta: 15 de noviembre del 2019.

La reforma contempla que el presidente de la república abandone su cargo después de a ver transcurrido tres años de mandato se requerirán por lo menos 34,877,034 votos y de estos al menos 23,251,356 deberán ser en sentido positivo para poder revocar el mandato al presidente. Esto tomando en cuenta que hay 87,692,586⁹³ mexicanos registrados en la lista nominal de acuerdo con el Instituto Nacional Electoral (INE)

En caso de que el resultado final de la votación sea revocatorio, el presidente deberá cesar sus funciones al día siguiente y se aplicara el artículo 84 constitucional, el cual estipula que el Secretario de Gobernación asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo en tanto el Congreso nombra al presidente interino o sustituto.

- c) Otro problema es que la reforma no modifica lo que ya prescribe la Carta Magna, en caso de ausencia del presidente. Si Andrés Manuel López Obrador perdiera la revocación de mandato, es decir, si la ciudadanía votara para que éste deje su cargo, sería el Congreso el que elegiría a un presidente sustituto que duraría en su cargo tres años.

“Corremos el riesgo de que quede como presidente de México una persona no electa para ese cargo, alguien que no recibió ni un voto de las ciudadanos, pues quien sustituiría al presidente revocado sería designado solo con el aval de las dos terceras partes de los miembros del Congreso.”⁹⁴

Además, en caso de que se lleve a cabo la votación para revocar el mandato presidencial, y el resultado fuera en el sentido de que el ejecutivo debe permanecer en su cargo la reforma, no aclara de manera explícita que el presidente debe concluir su administración cumplidos los seis años de esta.

- d) Si bien esto ya se prevé en el primer párrafo del artículo 83 de la Constitución que a la letra dice que “El presidente entrará a ejercer su encargo el 1° de octubre

⁹³ *Ibíd*em

⁹⁴ Aguilar de Luque, Luis, *Democracia Directa y Estado Constitucional*, Editorial Revista de Derecho Privado, Editoriales de derecho reunidas, Mexico, 2019, p.6

y durará en él seis años” La reforma añade a este numeral un párrafo aclarando que

“El proceso de revocación de mandato del presidente de los Estados Unidos Mexicanos tiene como objetivo que la ciudadanía decida la permanencia del titular del Poder Ejecutivo de la Unión”⁹⁵

¿A que permanecía se refiere esta frase que se añade al artículo 83 de la Carta Magna? ¿Una permanencia posterior a los seis años? La ambigüedad de la redacción del párrafo en comento, junto con lo establecido en la propuesta de reforma del artículo 36 de la carta magna, dan lugar a diversas interpretaciones incluyendo aquella que fue señalada por varios diputados de oposición a Morena: López Obrador pretende reelegirse. Así, pues,

“La activación, tendría lugar al mediar el mandato, junto con las elecciones legislativas. Los incentivos perversos que puedan generarse en un sistema que ya muestra debilidades –con actores no siempre dispuestos a cumplir las reglas del juego y elevada concentración de medios de comunicación, entre otros– alimentan el pesimismo. Las campañas permanentes y la polarización en torno a la figura del líder juegan en contra de procesos claves para el fortalecimiento democrático: el debate razonado y la construcción de consensos en torno a políticas (en otras palabras, menos culto a las personas y más debate de ideas).”⁹⁶

e) Según la propuesta de reforma:

“Cuando se trate de la revocación del mandato no se requerirá de la aprobación del Congreso, será suficiente el comunicado del ejecutivo para que la Cámara Receptora lo comunique al órgano Electoral para su implementación”.

Esto último lo describen muy claro Martha Sandoval y Yanini Welp: “El senador de Morena propone, en definitiva, que sea el presidente quien apruebe la consulta... sobre sí mismo. Cuanto menos despierta suspicacia.”⁹⁷

⁹⁵ Rojas Díaz Duran, Alejandro y Colina Rubio, Ricardo. La Participación Ciudadana Editorial Porrúa, México, tercera Edición, p.p. 20 y 21

⁹⁶ SANDOVAL, Martha & WELP, Yanina. *Op. cit., loc. cit.*

⁹⁷ *Ibidem.*

La iniciativa contempla que sería el Instituto Nacional Electoral sea el facultado de organizar y supervisar el computo de la votación. Es de destacar que una vez efectuados los votos estos podrían ser impugnados conforme a lo establecido en la fracción IV del artículo 41, así también de la fracción II del párrafo cuarto del artículo 99 constitucional y de la legislación derivada en materia electoral.

- f) Cuando sea determinada la revocación por el Instituto Nacional Electoral, el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tendrá derecho a impugnar en 30 días naturales ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y de no impugnar, cesaría en sus funciones en 60 días. Cualquier controversia que surja será resuelta por el INE y en última instancia por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- g) En otros aspectos, se establece que la revocación no puede ser impugnada, dándole un estatus al mecanismo que puede atentar contra las garantías necesarias al funcionamiento político. También se indica artículo 108 constitucional que puede solicitarse por “pérdida de confianza y actos de corrupción”. Cabe cuestionar que este sea el mejor mecanismo para juzgar casos de corrupción, porque una campaña no alienta un proceso sino un intercambio de opiniones, más condicionada por la dinámica publicitaria que por las reglas que permiten juzgar un delito. Así, un proceso que termina en condena en los tribunales podría culminar en ratificación en las urnas, y viceversa.
- h) La reforma faculta al INE para que participen en los procesos de revocación de mandato a los Congresos que lo soliciten. Esa es la clave: sin un Estado percibido como legítimo y susceptible de cumplir sus funciones medulares, el país no podrá prosperar en el largo plazo.

Que la revocación de mandato que podrá solicitar para sí mismo el presidente mexicano sólo ocurre en las dictaduras o en los regímenes autoritarios, pues tal y como se plantea la reforma constitucional con esta figura no ganan los ciudadanos, sino sólo el que detenta el poder. Para decirlo de nuevo con Martha Sandoval y Yanina Welp:

“En pocas palabras: se sobrevalora un mecanismo de control que, como cualquier otro procedimiento, no puede ser una receta mágica, solución a todos los problemas. Tampoco funciona en una ‘tabula rasa’, ya que requiere de garantías para su puesta en funcionamiento. Más aún, la posibilidad de revocar no necesariamente correlaciona con otros aspectos como la violencia y la seguridad. Los resultados de investigaciones recientes muestran que el funcionamiento de la revocatoria depende del mismo sistema de controles y garantías que pretende corregir, y que podría tener efectos opuestos a los deseados en contextos adversos, debilitando los partidos (si se convierte en un instrumento más de la lucha electoral) y la gobernabilidad (si consolida nuevas formas de inestabilidad).”⁹⁸

Finalmente, el listado de autoridades que pueden ser sometidas a revocación incluye al presidente, gobernadores, presidentes municipales, senadores y diputados federales y locales. México es un Estado federal en el que hasta ahora los estados habían regulado estas cuestiones. Esto es evidente al observar que todos los estados mexicanos incluyen mecanismos de democracia directa. La gran mayoría los reguló antes que la federación. En lo que respecta a la revocatoria, los pocos intentos de activación han derivado en su declaración de inconstitucionalidad, como ocurrió en los casos de Yucatán (estado pionero, que reguló el mecanismo en 1938) y Chihuahua (regulado en 1997). En estos dos estados el mecanismo fue eliminado de la normativa, la constitucionalidad del mecanismo en la Ciudad de México, donde fue introducido en la Constitución de 2017.

Con base en las iniciativas presentadas en el Senado y con la opinión expresada por algunos legisladores que votaron en contra del dictamen en la Cámara de

⁹⁸ SANDOVAL, Martha & WELP, Yanina. *Op. cit., loc. cit.*

Diputados, es previsible que la discusión que se lleva a cabo en la Cámara alta gire en torno a tres ejes a saber:

- 1) La importancia de precisar causales que le permitan a cualquiera de los actores políticos interponer un procedimiento de revocación de mandato: ¿Basta con afirmar que se retira la confianza al representante por su bajo desempeño? ¿Cómo evitar que se mencionen causas que en realidad requerirían la implementación de otro tipo de procedimientos (juicio político) para separar de su cargo a un funcionario? ¿Se requiere mostrar algún tipo de evidencia para comenzar el procedimiento de revocación o solamente basta con el porcentaje estipulado para la ciudadanía y las Cámaras del Congreso de la Unión?
- 2) El momento idóneo para realizar el procedimiento de consulta sobre revocación. En el dictamen se marcó que se llevarían a cabo en las elecciones intermedias partidos políticos de oposición consideran que no es la fecha adecuada ya que podrían ser un factor que distorsione el proceso electoral para otros cargos (diputados federales y elecciones estatales concurrentes).
- 3) ¿En qué momento se podría implementar por primera vez la revocación de mandato? ¿En este sexenio o para el siguiente periodo presidencial? No resulta claro si esta innovación constitucional puede aplicarse retroactivamente a un periodo presidencial que ya comenzó y que fue electo bajo otras reglas vigentes. Sin lugar a dudas la participación de juristas en este aspecto resultara fundamental para aclarar este aspecto.
- 4) Es probable que otro tema central que se discutirá en el Senado es la pertinencia de que sea el propio representante electo quien promueva la consulta para la revocación de su cargo, ya que si esta innovación pretende dilatar el conjunto de derechos políticos a los que tiene acceso la ciudadanía, resulta imprevisible conocer las consecuencias que tendría incluirla también como un derecho de los propios gobernantes.

Es importante advertir que, en la mayoría de las iniciativas revisadas, así como en el propio dictamen aprobado en la Cámara de Diputados, se considera fundamental que, de incorporarse la figura de revocación de mandato a la CPEUM, se requiere hacerlo bajo un principio de legalidad que dé certidumbre jurídica y política para su implementación.

Esto sería fundamental para que la revocación tenga claros los canales institucionales que seguirá en medio de un contexto político de polarización y tensión que suelen detonarse es este tipo de procesos.

Sin embargo, no parece ser el caso. La revocación de mandato avanza por el Congreso más como herramienta política que como verdadero instrumento democrático: ojalá se rectifique aún hay tiempo. Si la mayoría realmente considera que es tan buena la figura de la revocación y no sólo un ejercicio laudatorio del presidente, la podrían incluir en la legislación a partir de la próxima administración, de tal manera que cuando los mexicanos elijamos a un futuro presidente sepamos que puede durar seis o tres años en el cargo, y no está confusión constitucional que podría meternos a un grave problema.

Por ahora sólo resta esperar para ver si, tras el trámite correspondiente en el Senado de la República, México será el cuarto país de América Latina en incorporar la revocación de mandato presidencial dentro de sus mecanismos de participación ciudadana con sus eventuales reglas de aplicación y consecuencias.

Costaría más de 365 MDP consulta para la revocación de mandato. De acuerdo con el Instituto Nacional Electoral (INE) hay 90 millones un mil 849 mexicanos en la lista nominal de electores, es decir personas que cuentan con su credencial para votar y que podrán definir la continuidad del presidente Andrés Manuel López Obrador para el año siguiente a las elecciones intermedias de 2021.

La consulta para una eventual revocación de mandato en 2022 representaría un desembolso del erario público de hasta 365 millones 47 mil 258 de pesos, por concepto de boletas, papelería y documentación y material electoral. Para ellos, el INE deberá garantizar una boleta, lo cual representaría un gasto de 71 millones 101 mil 460 pesos, sin contar las boletas que se impriman adicionales ante cualquier

extraordinario, al tomar de base el gasto implicado en el pasado proceso electoral 2017-18.

El costo de la boleta presidencial de estos comicios federales, de 2018, fue de 79 centavos y se imprimieron 94 millones 294 mil 810 boletas para definir al hoy presidente de México. Para entonces, el INE realizó un convenio de colaboración técnica con Talleres Gráficos de México (INE/DJ/279/2017) para la impresión y distribución de documentación electoral, materiales didácticos y prendas de identificación que fueron utilizados los pasados comicios. Para ese proceso la boleta presidencial implicó un gasto por 74 millones 492 mil 899 pesos para los votantes en el territorio nacional, y un millón 241 mil 76 pesos para los mexicanos que participaron en la contienda electoral en el extranjero, cuya boleta costó 6 pesos con 79 centavos y se imprimieron 182 mil 780 para la elección a la presidencia.

Además de la boleta, el INE deberá emitir para la consulta diversos formatos y criterios para elaborar posibles actas de escrutinio y cómputo de casilla, hojas de incidentes, constancias, plantillas braille para personas con una discapacidad visual, cuadernillos para hacer operaciones de escrutinio y cómputo, carteles de resultados, guías de apoyo para la clasificación de los votos, así como avisos de localización de casillas y formatos de registro de personas con discapacidad, entre otros; como contempló en las pasadas elecciones federales. Para el 2018, el INE invirtió 158 millones 553 mil 579 pesos por estos conceptos, en materia de documentación electoral a nivel nacional, mientras que para los mexicanos en el extranjero estimó gastos por un millón 579 mil 178 pesos. Lo anterior da un total de 160 millones 132 mil 757 pesos.

Además, se contemplaron gastos por concepto de "materiales electorales" como cajas paquete electoral, canceles electorales portátiles, urnas para los votos de la elección presidencial, cintas de seguridad, marcadoras de credencial, dados marcadores, marcadores de boletas, tinta indeleble, etiquetas INE para urnas, separadores de cancel, incluso llaves *allen*, por los que se desembolsaron 188 millones 325 mil 931 pesos. Para los votos en el extranjero se desembolsaron 227

mil 452 pesos, por cajas contenedores y fajilla para sobres con votos de la elección de presidencia, cajas paquete electoral para la elección de presidencia, urna votomex elección presidencia y cintas de seguridad votomex.

Es de destacar que para la instalación de cada casilla en cada entidad, delegación, municipio y localidad cada una de sus autoridades fue la corresponsable de garantizar los recursos para su instalación. Sin embargo, los Organismos Públicos Locales (OPL) aportaron para el pago de "artículos de oficina" un monto de 5 millones 51 mil 918 pesos, mientras que a nivel federal se reportaron gastos por 11 millones 309 mil 197 pesos.

4.2. El dictamen de la Cámara de Diputados que aprueba la revocación de mandato

El dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del 14 de marzo de 2019 modifica los siguientes artículos: 35, 36, 41, 73, 81, 83, 99, 116 y 122. Se adicionan dos transitorios sobre la entrada en vigor y la aprobación de la legislación secundaria dentro de 180 días posteriores a la publicación del Decreto.⁹⁹

En cuanto a los procesos de revocación de mandato:

- ◆ El artículo 35 constitucional se propone reformar para determinar que la revocación de mandato presidencial debe ser convocada por el Congreso de la Unión a petición del presidente de la República, el 33% de los integrantes de cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión, o el 3% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. La revocación de mandato debe solicitarse durante el periodo ordinario del segundo año de la legislatura. La votación en la revocación de mandato se realizará el día de las elecciones intermedias. La revocación es vinculante cuando concurren al menos el 40% de los electores inscritos en la lista nominal de electores. El Instituto Nacional Electoral (INE) y la Sala Superior del Tribunal Electoral tienen competencia en la materia: en un caso para organizar y en el otro para calificar la validez de los

⁹⁹ Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, año XXII, núm. 5238-II, 14 de marzo de 2019.

resultados, respectivamente. En caso de que prospere la revocación, el presidente cesará en sus funciones al día siguiente y se aplicará lo dispuesto en el artículo 84 constitucional, es decir, el Congreso de la Unión designará al presidente por mayoría absoluta de votos de los presentes.

- ◆ El artículo 36 plantea que son obligatorios de los ciudadanos votar en los procesos de revocación de mandato, así como en las elecciones y las consultas populares.
- ◆ En el artículo 41 constitucional se prevé la competencia del INE en la organización de la revocación de mandato del presidente y de las autoridades federales electas. El INE puede por convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas organizar revocatorias de mandato en el ámbito local. Las autoridades electorales locales tienen competencia para organizar los procedimientos de revocación de mandato de carácter local. Existirá un sistema de medios de impugnación para los procedimientos de revocación de mandato.
- ◆ El artículo 73 se plantea modificar en su fracción XXIX-Q para dar competencia al Congreso de la Unión para legislar en materia de procesos de revocación de mandato.
- ◆ Los artículos 81 y 83 constitucionales se proponen reformar para contemplar la revocación de mandato del presidente de la república.
- ◆ El artículo 99 de la Constitución expone las competencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la materia. Además, el precepto señala que la Sala Superior realizará el cómputo final del proceso de revocación de mandato del presidente una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto, procedimiento a formular, en su caso, la declaratoria de revocación de mandato del presidente.

- ◆ Los artículos 116 y 122 se proponen modificar para que las Constituciones de las entidades federativas puedan establecer el procedimiento de revocación de mandato para los gobernadores o el jefe o jefa de Gobierno de la Ciudad de México.

Es importante mencionar que para todos estos casos señalados el dictamen establece que solo podrá realizarse un proceso de revocación de mandato durante un periodo constitucional de gobierno.

4.3. Críticas al dictamen de la cámara de diputados

Una de las críticas mejor elaboradas son de la autoría del investigador e investigador Jaime Cárdenas Gracia. Seguimos de manera íntegra las observaciones que hace al dictamen correspondiente:¹⁰⁰

a) Proceso y cifras de votos

El dictamen se aprobó el 14 de marzo de 2019 en la Cámara de Diputados. El resultado fue la aprobación por mayoría calificada, en lo general y en lo particular. En lo general se aprobó con 329 votos a favor, 153 en contra y dos abstenciones, mientras que en lo particular se aprobó por 326 votos a favor y 127 en contra, es decir, alcanzó la mayoría de 2/3 partes de los diputados presentes; sin embargo, es muy difícil que alcance esa mayoría calificada en la Cámara de Senadores.

b) La ruta a seguir

En lo que toca al trayecto de la iniciativa, el coordinador parlamentario de los senadores de Morena, Dante Delgado, ha señalado que sería en un periodo extraordinario, lo que implica que sería posterior al mes de abril y antes de septiembre de este año 2020, para que se intente su aprobación en el Senado y se pueda continuar con el procedimiento parlamentario del artículo 135 constitucional. Como bien lo menciona Cárdenas Gracia: esto realmente se aprecia bastante incierto, ya que, por una parte, la oposición lucha por su supervivencia y, por otro

¹⁰⁰ CÁRDENAS, Gracia, Jaime F. *Op. cit.*, pp. 41-43.

lado, tiene plena conciencia de que la revocación de mandato en el contexto actual del país podrían poner en duda su permanencia, derivado de la alta popularidad del presidente López Obrador.

Ahora bien, de acuerdo con el mismo Cárdenas Gracia¹⁰¹ el dictamen no es contundente sobre dos aspectos cruciales de los procedimientos revocatorios:

- 1) La primera pregunta que el autor se formula reza así: Cómo salvaguardar la equidad para que el presidente de la república o los gobernadores no usen los recursos públicos y el aparato del Estado para beneficiar su postura, y cómo evitar que grandes intereses privados de manera ilícita respalden la posición en favor del revocatorio. Estimamos, como ya lo hemos señalado, que en esta materia no deben existir campañas, y que la lucha por la revocación se debe dirimir exclusivamente a través del empleo de los tiempos del Estado en radio y televisión.
- 2) La segunda interrogante el planeta en los siguientes términos: ¿Cómo lograr que el voto sea libre e informado en los procedimientos de revocación de mandato? Lo anterior no resulta ocioso preguntarse si tenemos presente que "...es indudable que el poder mediático, por las características que hoy presenta en nuestro país, debe brindar condiciones reforzadas de igualdad de oportunidades para todos y que, en caso de no hacerlo, las sanciones deben ser muy severas, incluyendo la revocación de las concesiones y el establecimiento de tipos penales para los que no garanticen el juego limpio."¹⁰²
- 3) La soberanía para quitar, pero no para poner en lo inmediato:

Para explicar esto, Cárdenas Gracia se apoya en una reflexión de Alan García Campos, quien sostiene que:

La fórmula de sustitución presidencial que prevé el dictamen en caso de revocación de mandato, es decir, aplicación del artículo 84 constitucional, para que el Congreso de la Unión, por mayoría absoluta de los presentes, elija al presidente sustituto no devuelve la soberanía al pueblo. A nuestro punto de vista es que, si el revocatorio procede debería

¹⁰¹ Ídem, p. 42 y 43.

¹⁰² Ibídem.

convocar a elecciones presidenciales en un plazo no mayor de 60 días para que los ciudadanos, y no las elites políticas, tengan la última palabra. Se podría también optar por elegir a la persona que sustituirá al depuesto en lo misma votación, ya sea en la misma boleta o en una separada.¹⁰³

4. Lo que quedó a deber la iniciativa

El autor estimó que el dictamen se quedó corto respecto a la revocación de mandato de los titulares de los tres poderes, incluyendo al poder judicial, así como de los organismos constitucionales autónomos. Para el jurista resulta claro éstos no son cargos de elección popular y que, por tanto, la figura de revocación de mandato se emplea para servidores públicos electos, “(...) pero el derecho comparado y corrientes teóricas como el constitucionalismo popular promueven la revocación de mandato de funcionarios designados o nombrados por métodos diversos a la elección popular. Si nos vamos a tomar en serio el principio de soberanía, no deberían existir funcionarios intocables.”¹⁰⁴

Pero esto no queda ahí, pues, para el autor en cita, en lo relativo al carácter potestativo de la revocación de mandato para las entidades federativas, le parece desafortunado. El argumento es simple: si la revocación de mandato se va a arraigar en el derecho mexicano, debe estar prevista para todos los poderes y niveles de gobierno.

El siguiente paso en el proceso legislativo será turnar el dictamen al Senado de la República para su discusión y eventual ratificación.

Integrantes de la Comisión Anticorrupción del Senado plantearon cambios a la minuta enviada por la Cámara de Diputados en materia de revocación de mandato para establecer que la consulta sólo puede ser solicitada por ciudadanos y no por legisladores, ni por el Presidente de la República.

Otra modificación que plantea la oposición es que el porcentaje mínimo para convocarla sea de tres por ciento de los electores inscritos en la lista nominal, pero con representación de la mitad de las entidades federativas del país, es decir, 16 de estas. También por ciudadanos y ciudadanas en un número equivalente al menos,

¹⁰³ GARCÍA Campos, Alan. “La revocación de mandato: un breve acercamiento teórico”, citado por CÁRDENAS Gracia, Jaime. *Op. cit.*, p. 43.

¹⁰⁴ *Ibíd.*

a tres por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley. Con excepción de esa última hipótesis, la solicitud deberá ser aprobada por la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión.

4.4. Dictamen del Senado de la República en la aprobación de la revocación de mandato

El pleno del Senado aprobó en lo general el proyecto en materia de revocación de mandato. Con 98 votos a favor, 22 en contra y una abstención. De un total de 121 senadores, fue avalado el dictamen que se regresará a la Cámara de Diputados.¹⁰⁵

Con más de 90 por ciento de cambios a la minuta que envió la Cámara de Diputados, el Pleno del Senado aprobó en lo general, con mayoría calificada, el proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución en materia de revocación de mandato.

En la reforma se establece la definición de este nuevo mecanismo: “La revocación de mandato deberá entenderse 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 confianza”.¹⁰⁶

Asimismo, en el dictamen correspondiente se destacó que lo aprobado es un instrumento democrático que se entrega a los mexicanos.

El dictamen aprobado señala el procedimiento de revocación de mandato del presidente de la república, de los gobernadores de las entidades federativas y del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.

También destacaron los logros al modificar el dictamen pues entre los cambios está que en temas como el cambio de fecha para que no se haga este proceso en tiempos electorales, sino después, que ni el Presidente de la República ni el Congreso de la Unión lo solicitarán, sino únicamente la ciudadanía, y que sea para decidir en caso de mandatarios locales.

¹⁰⁵ Cámara de Senadores, Gaceta Parlamentaria, año XXII, num.5402-III, 5 de noviembre de 2019.

¹⁰⁶ *Ibidem*.

Se faculta al Instituto Nacional Electoral (INE) quien organizará esos procesos para que actúe a petición de ciudadanos, en un número equivalente al menos de tres por ciento de los inscritos en la Lista Nominal de Electores, con una dispersión de por lo menos 17 entidades federativas y que representen, como mínimo, el tres por ciento de la Lista Nominal de Electores de cada una de ellas.

Posteriormente, el INE recibe la solicitud, verifica el porcentaje y emite la convocatoria del proceso para la revocación. Se estima que para que proceda la revocación de mandato deberá de juntarse la mayoría absoluta, por lo que estiman que solo sea válida si se presenta la participación de al menos el 40 por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores.

Se puntualiza que en caso de solicitar el proceso de revocación de mandato para el Presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024 la solicitud de firmas comenzará durante noviembre y hasta el 15 de diciembre de 2021, y la petición correspondiente deberá presentarse dentro de los primeros 15 días de diciembre de 2021.

4.5. Críticas al dictamen de la Cámara de Senadores

Una de las críticas que se han hecho son de la autoría de José Woldemberg. El politólogo sostiene una serie de observaciones en los siguientes términos:¹⁰⁷

- ◆ No se debe de legislar *ad hominem* o para una coyuntura específica. Hacerlo pensando en el beneficio (o el perjudicado) directo suele derivar en malas leyes precisamente porque no se piensa a futuro y en el puesto sobre otros personajes, sino en el efecto inmediato. Y hacerlo bajo el flujo del momento, menos; porque sabemos que las circunstancias cambian y que las normas diseñadas para una coyuntura suelen ser disruptivas cuando el momento pasa o cambia.

¹⁰⁷ WOLDEMBERG, José. “¿Revocación de mandato?”, en *El Universal* (15 de octubre del 2019) [Versión electrónica]. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/jose-woldemberg/revocacion-del-mandato>

Fecha de consulta: 19 de noviembre del 2019.

- ◆ Además, ese tipo de reformas de alguna manera retroactivas, modifican las reglas del juego mientras el partido está transcurriendo, lo que es de por sí abusivo. Pues de manera similar, el presidente actual fue electo para un periodo de 5 años y diez meses acompañado de la normatividad que en su momento estaba vigente en la Constitución y en la ley. Si se quiere introducir la revocación de mandato debería ser, en todo caso, para la administración que iniciara en 2024.
- ◆ Consideraciones políticas: ¿No sé si los promotores de la iniciativa han tomado en cuenta que la mayoría de los gobernadores y tres de los últimos cuatro presidentes de la República arribaron a su cargo logrando la mayoría relativa de los votos? Es decir, que desde el primer día de su gestión eran menos los que votaron por ellos que la suma de los votos dispersos de las oposiciones.
- ◆ Esas son las reglas y sus triunfos fueron legitimados y legales, pero dada la fragmentación política, esos ejecutivos de minoría, con el estímulo de la cercana revocación del mandato, eventualmente estarían bajo fuego desde el primer día de su gestión, por una mayoría disgregada que simplemente y sencillamente votó por ellos.
- ◆ De facto el periodo de los gobernadores y del presidente se estarían acotando. Pero no sería solo un periodo de menos años (eso eventualmente se podría legislar, y no lo estoy proponiendo), sino la posibilidad de un periodo de menos años, si la o las oposiciones logran estimular un movimiento lo suficientemente amplio como para reducirlo. Es decir, un pretexto perfecto para el conflicto la no colaboración, la disputa perpetua.
- ◆ Es una fabulosa inyección de inestabilidad. Por lo anterior, se trata de una invitación para que las oposiciones subrayen su distancia crítica con el gobierno y para hacer menos sencillos y mucho más complicados los eventuales

acercamientos y acuerdos. Un pequeño dispositivo sembrando para hacer cada vez más intensamente adversarial de por sí tensa y difícil vida política en México.

- ◆ Ahora bien, si la iniciativa de todas maneras ya avanzó (lo cual no debería), sería necesario establecer dos condiciones que al parecer las oposiciones han puesto sobre la mesa en el Senado:
 - a) No empalmarla con las elecciones del Legislativo, porque el impacto del llamado a la eventual revocación del mandato opacaría, y por mucho, el único momento electoral en el que la Cámara de Diputados y su composición se colocan en el centro de la atención pública.
 - b) Y que el ejercicio se activara solamente si un porcentaje de legisladores de la oposición lo propone o un porcentaje de ciudadanos lo demanda. No se trata de un mecanismo para que los ejecutivos lo meneen a conveniencia. (gracias a las encuestas saben más o menos cual es la evaluación que los ciudadanos hacen de su gestión), sino de un dispositivo que eventualmente pueden desatar los adversarios políticos o los ciudadanos hastiados.

4.6. Relatoría de la reforma constitucional. Estado actual

A continuación, se comparte algunos pasajes del Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de consulta popular y revocación de mandato. El dictamen reza de la siguiente manera:

“La revocación del mandato permite que los ciudadanos puedan solicitar que un representante elegido popularmente sea removido del cargo; está relacionada con la restricción del poder de una persona que ocupa un cargo público.

Según la Cámara de Senadores, la revocación del mandato permitirá la transformación democrática del régimen político. También asegura que funciona para vigorizar la democracia participativa, como un instrumento indispensable para la transformación política y al mismo tiempo funciona para cultivar una cultura participativa en las personas y en las organizaciones sociales.

Maestro en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad de Toronto, Canadá y Consultor Jurídico de la oficina en México del Alto Comisionado de la ONU, Alan García Campos, quien señala en su artículo “La revocación del mandato. Un breve acercamiento teórico”¹⁰⁸ algunos argumentos conceptuales que sustentan el tema que nos compete:

- ***Soberanía popular:** la revocación de mandato reconoce a los ciudadanos como fuente de soberanía popular.
- ***Mayor cercanía entre electores y elegidos:** permite que exista una constante comunicación y reconocimiento entre estos, de esta manera se intensifica y se mantiene latente la contigüidad.
- ***Ciudadanía atenta:** los ciudadanos se mantienen vigilantes, monitoreando la acción pública de las funciones del servidor público.
- ***Sentimiento social de requisar:** se dota a la ciudadanía del sentimiento y facultades poder elegir y destituir a sus electos.
- ***Incentivo a la responsabilidad:** los electos se responsabilizarán de sus compromisos.
- ***Válvula liberadora:** funciona como instrumento que evita que los conflictos sociopolíticos tomen forma trascendental.
- ***Dificultad de otros procedimientos:** la revocación ya no sería administrada por otro órgano del Estado sino directamente por la ciudadanía.
- ***Vía institucional y legítima:** es constitucional, democrática, reglada y pacífica para expresar descontento y fortalecer al sistema democrático representativo.”

a) Iniciativas de la LXII y LXIII Legislatura en materia de revocación de mandato

I-El día 29 de septiembre de 2014 en la Cámara de Senadores, se recibió la iniciativa que intenta reformar los artículos 54, fracción I y II; 63, primer párrafo; 77, fracción IV; 116, tercer párrafo de la fracción II; y 122, tercer párrafo; y se adicionan los apartados A y B de la fracción IV del artículo 41; y los párrafos cuarto y quinto a la fracción II del artículo 116, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de revocación de mandato.

El problema planteado en la presente iniciativa es la falta de un mecanismo efectivo para la modernización de la democracia y el desarrollo de procedimientos jurídicos para exigir la participación ciudadana. La finalidad de la iniciativa señala que en el

¹⁰⁸ GARCÍA Campos, Alan. “La revocación del mandato: un breve acercamiento teórico”, en *Quid Iuris*, año 1, vol. 1, Ciudad de México, Biblioteca Jurídica de Universidad Autónoma de México/UNAM. Disponible en http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/mv/cont/1/cnt1/cnt/cnt3/pdf.acceso_em.25

Fecha de consulta: 02 de diciembre del 2019.

tema de la representación y la participación forman dos elementos esenciales e indivisibles en la democracia, ya que el voto popular no debería de ser la única vía de participación ciudadana en el país, es decir, la iniciativa busca establecer un régimen democrático representativo y participativo, en el cual busque la incorporación a la constitución federal de nuevas figuras de participación ciudadana como lo podía ser la de revocación de mandato.

II- En fecha 14 de junio del año 2017, la Legislatura del Estado de Chihuahua hizo llegar una iniciativa con la finalidad de reformar algunos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en referencia a la figura de revocación de mandato.

La iniciativa aquí planteada busca regular a como dé lugar la revocación de mandato, a los servidores públicos que ocupen cargos de elección popular como lo son: presidente de la república, diputados federales, senadores, gobernadores de las entidades federativas, diputados locales e integrantes de los ayuntamientos.

B) Iniciativas de la LXIV legislatura en materia de revocación de mandato

I-En fecha 13 de septiembre del 2018, el Senador Salomón Jara Cruz por parte del partido Morena, hizo llegar una iniciativa que intento reformar los artículos 35,36,73,83,84,86,108,115 y 116 de la Constitución Federal, con la finalidad de poder establecer el derecho constitucional de llevar a cabo la revocación de mandato en México.

Su iniciativa estaba basada en la falta de un mecanismo de participación ciudadana, en la cual se busca hacer un frente a la pérdida de confianza de aquellos servidores públicos que provienen de un resultado electoral.

La idea principal de esta iniciativa es la de obligar a los ciudadanos, votar en las revocaciones de mandato y proponer la creación de una ley secundaria que regule dicho ejercicio democrático para que el mismo se lleve a cabo.

II-En fecha 18 de septiembre del 2018, Lucia Virginia Meza Guzmán, Senadora por parte del partido Morena, hizo llegar una iniciativa por medio del cual pretendió reformar los artículos 35, 41, 73, 86, 115,116 y 122, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Su iniciativa está basada en un problema de ausencia de un derecho constitucional: el derecho de los ciudadanos para revocar el mandato a los servidores públicos; por otro lado, esta iniciativa busca la necesidad de establecer este ejercicio democrático en las legislaturas locales y hacer válido este derecho.

La presente iniciativa tiene la finalidad de incorporar la revocación de mandato como un mecanismo de participación ciudadana y debe estar al alcance de todos los ciudadanos, lo que se busca es separar a un servidor público del ejercicio del cargo por medio de los propios electores.

III-En fecha 11 de octubre del 2018, Juan Manuel Zepeda Hernández, propuso una iniciativa que pretendía reformar los artículos 36, 73, 84, 115, 116,122; y adiciona al artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En su exposición de motivos de la presente iniciativa se invocó la revocación de mandato para evaluar el desempeño del presidente de la república, como también violaciones a derechos humanos, actos de corrupción, afectación al erario público y demás supuestos, todo con la aceptación o rechazo de la gente.

La idea central de esta iniciativa es establecer un mecanismo innovador que permita llevar a cabo una acción de término anticipado del presidente de la república: se tiene que visualizar como un derecho ciudadano necesario, por sobre todo por cómo están las cosas hoy en día en nuestro país.

III- El 23 de octubre del 2018, Dante Delgado Rannauro, Senador por parte del partido Movimiento Ciudadano, en nombre propio presento su iniciativa para reformar los artículos 35, 36, 73, 83, 115,116 y 122, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la descripción del problema, propone la instauración de mecanismos de participación ciudadana directa para el presidente de la república, que se pueda evaluar su desempeño y la administración de su gobierno. Y su idea primordial es que la revocación de mandato tenga un fin muy en específico que es un control en el ejercicio del poder y como una evaluación a quienes detentan un cargo de elección popular.

La finalidad primordial es crear un mecanismo democrático, a través del cual los ciudadanos puedan destituir mediante una votación, a un servidor público antes de terminar su mandato constitucional. Otra de las ideas a rescatar es la de involucrar a la ciudadanía con este ejercicio democrático y exigir gobiernos eficientes y responsables. En un estudio legislativo determinó que la figura de revocación de mandato se contempla en algunas constituciones locales y se prohibió su no ejercicio, ya que no está en la constitución federal establecido expresamente.

El presente proceso tiene su fundamento en el artículo 39 constitucional, pues como señaló la Corte:

“Este artículo reconoce que la soberanía reside esencialmente en el pueblo y que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. Visto desde esta perspectiva, tal precepto constitucional fundamenta la validez de la revocación de mandato en los cargos de elección popular y la hace compatible con el carácter representativo de la democracia mexicana. En la medida que la revocación de mandato está “quitándole” la representación al funcionario que no representa más, se ciñe a la lógica de representación de nuestro orden constitucional”¹⁰⁹.

Finalmente, las Comisiones Unidas del Senado de la República consideraron que la revocación de mandato tiene la finalidad de ser un mecanismo que estrecha la participación de los electores en la vida política del país.

“Se reforman y adicionan los artículos 35, 36, 41, 73, 81, 84, 99, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de establecer y regular el derecho de los ciudadanos para participar en los procesos de revocación de mandato”¹¹⁰

¹⁰⁹ Gaceta Parlamentaria año XXII, núm. 5402-III, 5 de noviembre de 2019.p.p. 28.
Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/nov/20191105-III.pdf>

¹¹⁰ *Ibidem*

En ella se establece la importancia de instituir y regular el derecho de los ciudadanos a participar en los procesos de revocación de mandato en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y como consecuencia de ello, garantizar el derecho fundamental del pueblo mexicano a la libre decisión de mantener o cesar en su cargo a un servidor público electo democráticamente, antes de que éste termine su mandato.

De acuerdo a la colegisladora, la reforma planteada tiene como finalidad establecer las normas generales mediante las cuales podrán instaurarse el procedimiento para la revocación de mandato del presidente de la república, y serán los ciudadanos quienes puedan solicitar al INE que convoque a proceso para revocación. Este fundamento sería homólogo para la incorporación de la figura en las entidades federativas.

Desde la perspectiva de las Comisiones Unidas del Senado de la República, consideran que la democracia semi-directa, así como la revocación de mandato, se asume como instrumento susceptible de incentivar la participación del pueblo en la vida democrática y como herramienta para ese ejercicio de control ciudadano. Es por eso que se debe ejercer de forma similar el derecho de elección que el de revocación, cuando un mandatario no ha cumplido con la expectativa de gobierno para la cual fue electo y ha perdido la confianza de los ciudadanos.

Se podrá solicitar este procedimiento, cuando se cuente con un número de peticionarios equivalente al tres por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores, con una dispersión regional representativa de esa proporción en, al menos, 17 entidades federativas.

Cabe destacar que los procesos de revocación de mandato y, en particular, la jornada de votación no podrán realizarse en fechas coincidentes con la jornada electoral, ya sea federal o de las entidades federativas.

Por otro lado, cuando el INE haya verificado que la solicitud cuenta con el respaldo del tres por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores con la dispersión geográfica regional mencionada, procederá a convocar al proceso de revocación y la jornada correspondiente, que se realizará el domingo siguiente a que hubieren transcurrido 90 días de la emisión de la convocatoria.

Ahora bien, para que el resultado de la votación tenga el efecto de revocar el mandato ejecutivo conferido, la participación de las personas inscritas en la lista nominal de electores deberá ser, al menos, del 40 por ciento y una mayoría absoluta de los votos en el sentido de concluir anticipadamente la responsabilidad otorgada. Y corresponderá al Instituto Nacional Electoral llevar a cabo el cómputo de la participación ciudadana.

De acuerdo a la Minuta, para conocer y resolver las impugnaciones que se presenten con relación a los actos del Instituto Nacional Electoral relacionados con el proceso de la revocación de mandato, se recurrirá a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Una vez concluido el proceso de revocación de mandato, en el supuesto de que se formule la declaratoria de la revocación del cargo conferido, se establecen normas específicas para evitar la acefalía en la titularidad del Poder Ejecutivo de la Unión.

Al respecto, se disponen dos cuestiones fundamentales:

- ◆ **La previsión de que por mandato constitucional asumirá el cargo de presidente de la república, por un periodo no mayor a 30 días, la persona titular de la presidencia del Congreso de la Unión, quien estará sujeta a lo previsto por los párrafos primero y segundo del artículo 84 constitucional: y,*
- ◆ **El Congreso General, procederá a realizar la elección del presidente sustituto que deberá concluir el periodo constitucional correspondiente al mandato revocado, en los términos de lo previsto por los párrafos quinto y sexto del artículo 84. El Congreso de la Unión deberá expedir la ley reglamentaria de la fracción IX del artículo 35 en un término de 180 días posteriores a la entrada en vigor del Decreto de reformas y adiciones que se proponen.*

Asimismo, se adiciona un artículo transitorio con el que se busca establecer la naturaleza y objetivo de la revocación de mandato, de tal manera que no se desvirtúe esta figura de participación ciudadana. En dicho artículo se señala que la revocación de mandato (que es solicitada por los ciudadanos), tiene por objeto determinar la conclusión anticipada en el desempeño del cargo por la pérdida de

confianza ciudadana, es decir, cuando a juicio de los ciudadanos el gobernante muestre incapacidad para cumplir sus responsabilidades, incumpla sus compromisos y plataforma electoral o falle en el ejercicio de sus atribuciones.

Se presentan de manera fiel el texto de los pasajes de la minuta en la que se da cuenta de las diversas iniciativas y consideraciones en materia de revocación de mandato y en la que se da cuenta también de la versión final aprobada:

- a) Exposición, por parte de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, de la trayectoria y recorrido que siguieron diversas iniciativas en torno a la figura de participación ciudadana y revocación de mandato.¹¹¹

“CONSIDERACIONES

I.-En sesión ordinaria realizada el 15 de agosto de 2018, el diputado Jorge Álvarez Máñez, del *GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO*, presentó iniciativa con Proyecto de Decreto que modifica el artículo 35,36,73,83,108,115,116 y 122, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese escenario subraya la importancia de la participación de la ciudadanía, para influir en el ejercicio del poder público y el desarrollo de las instituciones, así como incentivar, procesos democráticos desde la idea de comunidad y propone instituir lo siguiente:

Establecer el derecho y obligación de votar en las consultas sobre revocación del mandato. Instituir la revocación del mandato mediante consulta ciudadana al Presidente de la República, los Diputados Federales, Senadores, Gobernadores de las entidades federativas, diputados locales, los integrantes de los ayuntamientos, el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y los integrantes de las alcaldías de está.

De igual manera, considerar que la solicitud de la aplicación de una consulta de revocación de mandato debe ser el equivalente al 2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, en la demarcación territorial correspondiente. Implantar que el Instituto Nacional Electoral recibirá las solicitudes de revocación de mandato, y establecer que el resultado de la consulta de revocación sea vinculatorio.

II.- En sesión ordinaria realizada el 4 de octubre de 2018, la diputada Mary Carmen Bernal Martínez del *GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DEL TRABAJO*, presentó iniciativa con Proyecto de Decreto que modifica los artículos 35 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹¹¹ Cámara de Senadores, *Gaceta Parlamentaria* año XXII, núm. 5402-III, 5 de noviembre de 2019, pp. 83-96.

La proponente considera que la revocación de mandato deberá de ser peticionada por al menos el tres por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, del ámbito respectivo y se solicitará por una sola vez, durante el período del cargo de representación popular de que se trate.

De igual manera, si la representación popular se le pide la revocación, deben transcurrir, cuando menos la mitad del período del cargo para el cual fue elegido y los resultados son de cumplimiento obligatorios cuando participen al menos el cuarenta y cinco por ciento de los ciudadanos inscritos, en la lista nominal de electores del ámbito respectivo, y de éstos el sesenta y cinco por ciento se expresen a favor de la revocación.

III.- En sesión ordinaria realizada el 27 de septiembre de 2018, la diputada Merary Villegas Sánchez del *GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA*, presentó iniciativa con Proyecto de Decreto que modifica diversas disposiciones de los artículos 35,36,41,73,99 y 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La proponente busca instituir e instaurar el derecho al votar en las elecciones de revocación del mandato, que el Instituto Nacional Electoral sea el encargado desahogar y organizar el procedimiento de la revocación. Así mismo, que se otorgue al Congreso, facultades para legislar en la materia.

IV.- En sesión ordinaria realizada el 4 de octubre de 2018, el diputado Javier Hidalgo Ponce, del *GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA*, presentó una iniciativa con Proyecto de Decreto que modifica el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El proponente considera que es importante mejorar el marco normativo, a fin de establecer mecanismos de la democracia participativa, como un derecho de la ciudadanía. Propone la revocación de mandato organizado por el INE.

V.- En sesión ordinaria realizada el 18 de octubre de 2018, la diputada María Dolores Padierna Luna del *GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA*, presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto que modifica diversas disposiciones de los artículos 36,41,81,83,116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la presente iniciativa se proyecta añadir a la Carta Magna, la revocación del mandato para el cargo de Presidente de la República y dejar las bases para que las entidades federativas, puedan decidir si incorporan o no la consulta para la revocación del mandato en sus constituciones locales. Así mismo, se propone instaurar la existencia de un sistema de nulidades y medios de impugnación, que incluya los relativos a los procesos de consulta sobre revocación del mandato, de acuerdo a la ley.

VI.- En sesión ordinaria realizada el 20 de noviembre de 2018, las y los diputados del *GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO*, presentaron iniciativa con Proyecto de Decreto que modifica los artículos 35,36,73,83,115,116 y 122, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Proponen, incluir en el texto constitucional la figura de revocación del mandato, como un mecanismo para evaluar el desempeño de los servidores públicos y como un medio de control del poder político, así como de rendición de cuentas y de fiscalización. Esta, además,

de que, “puede contribuir a crear ese necesario sentimiento de comunidad, y por lo tanto a restaurar la justicia y la libertad.”

VII.- En sesión ordinaria realizada el 20 de noviembre de 2018, la diputada María Alemán Muñoz Castillo del GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, presentó Iniciativa con proyecto de decreto que modifica los artículos 35, 83,84 y 89, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Propone reformar diversos artículos de la Constitución Política, a fin de:

- a) Establecer el derecho a votar en las consultas populares que podrán tener carácter de plebiscito, referéndum o con carácter de revocación de mandato, organizadas por el INE.
- b) Instituir que la consulta popular con carácter revocación de mandato deba realizarse seis meses después de la primera mitad del mandato constitucional.
- c) Adicionar que el presidente durara 6 años en su encargo, salvo que sea destituido a través de la consulta popular con carácter de revocatorio.
- d) Disponer, que al revocarse el mandato y una vez que este es comunicado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al Congreso, se destituye al presidente, para constituirse en colegio electoral, y con las dos terceras partes se nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos un presidente interino, en los términos que disponga la Ley del Congreso.
- e) Instaurar que una de las obligaciones del presidente sea la de acatar el resultado de la consulta popular con carácter de revocación de mandato.
- f) Establecer en transitoriamente que la publicación del DOF entrara en vigor el 1 de octubre de 2024, por lo que se aplicaría para el Presidente de la República que sea electo a partir del proceso electoral de ese año.

- b) Consideraciones de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados: razonamientos y argumentos relativos a la minuta, y con base en ello, el sustento del sentido del dictamen:¹¹²

“DEL NUEVO MODELO CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE REVOCACIÓN DE MANDATO

1. Se adiciona una fracción IX al artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para otorgar a las y los ciudadanos, el derecho a participar en los procesos de revocación de mandato. Esta adición permite desarrollar el mecanismo por antonomasia de rendición de cuentas, donde el mandante, somete al mandatario a una sanción en dos vertientes: la confianza en la continuidad de la gestión del funcionario electo, o el cese de su cargo público antes del término de su respectivo periodo. Del mismo modo, reivindicar el poder intrínseco del pueblo, para retirar de sus funciones a quienes han incurrido en un incumplimiento en el mandato de su servicio, el cual ha sido encomendado a través del sufragio.

¹¹² Ídem, pp. 96-99.

Por su parte, en la fracción III del artículo 36 constitucional, se establece la obligación de las y los ciudadanos de participar en los procedimientos de revocación de mandato.

2.- Se crea un procedimiento para regular la revocación de mandato del Presidente de la República. Este proceso de revocación de mandato, como mecanismo de participación ciudadana al alcance de los electores, permite determinar la separación del Presidente de la República, del ejercicio del cargo que los propios electores le confirieron.

De este modo, se introduce la revocación de mandato al sistema político mexicano, como un instrumento de democracia directa, y cuya prerrogativa recae directamente en la ciudadanía, para ejercer su soberanía, sufragando para ratificar o revocar el mandato del Presidente de la República, lo que constituye un medio democrático, de control político ciudadano y una medida de racionalización del poder para el sistema presidencial mexicano.

Para pedir la revocación del mandato presidencial se deberán reunir las firmas de al menos el 3% de los inscritos en la Lista Nominal de electores, siempre y cuando esas rúbricas correspondan a por lo menos 17 entidades federativas. Cabe señalar que las firmas que se recaben en las 17 entidades federativas, también deben representar el 3% de su respectiva lista nominal. Con ello se intenta evitar sesgos y garantizar que los ciudadanos de todo el país estén debidamente representados en la solicitud de revocación de mandato.

Reunidos dichos requisitos, se presentará la solicitud ante el Instituto Nacional Electoral, quien emitirá la convocatoria correspondiente al proceso para la revocación de mandato.

Es importante mencionar que la revocación de mandato podrá solicitarse por una ocasión y durante los tres meses posteriores, a la conclusión del tercer año del periodo constitucional. Esta previsión permite que el establecimiento de la fecha para votar por la revocación de mandato presidencial no se empate con las elecciones federales o locales, evitando que, en dicho ejercicio de democracia directa, se usen recursos públicos para promocionar a determinado servidor público.

Ahora bien, para que el proceso de revocación de mandato sea válido deberá haber una participación de, por lo menos, el cuarenta por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores. La revocación del mandato sólo procederá por mayoría absoluta.

El Instituto Nacional Electoral será el encargado de la organización, desarrollo y cómputo de la votación, y los resultados podrán ser impugnados ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quien emitirá el resultado final de la votación, dando certeza jurídica y defensa efectiva a los derechos políticos-electorales de los ciudadanos.

Ahora bien, en aras del cumplimiento a los principios de constitucionalidad y legalidad, se prohíbe el uso de recursos públicos para la recolección de firmas, así como con fines de promoción y propaganda, relacionados con los procesos de revocación de mandato, lo que contribuye a la consolidación del Estado democrático de Derecho.

De igual forma, la autoridad electoral será la instancia que promoverá la participación de los ciudadanos en las consultas populares para revocación de mandato y la única encargada de

su difusión, por lo que ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio o televisión dirigida a influir en la opinión de los ciudadanos. Lo anterior, permite la acotación a una de las esferas de la democracia mexicana: los medios de comunicación.

Finalmente, el Congreso de la Unión, será el encargado de emitir la ley reglamentaria en la materia, con el fin de enlazar los conceptos y construir los medios necesarios para su aplicación.

3.- Se adiciona un párrafo séptimo al artículo 84 constitucional, para señalar que, en caso de haberse revocado el mandato del Presidente de la República, asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo, quien ocupe la presidencia del Congreso. Dentro de los treinta días siguientes, el Congreso nombrará a quien concluirá el periodo constitucional.

Este esquema se aplica de manera exclusiva para la revocación de mandato, con la finalidad de evitar que la titularidad del Poder Ejecutivo quede acéfala y, asimismo, sea posible la continuidad de un poder constituido del Estado Mexicano.

4.- En este tenor, las modificaciones y adiciones que se proponen a los artículos 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tienen por objeto que las entidades federativas establezcan en sus constituciones la revocación de mandato al cargo del titular del Ejecutivo en la entidad.

Lo anterior implica una armonización de las Constituciones de los Estados con la general de la República, dentro del marco del respeto al pacto federal mexicano. De igual forma, regula la revocación de mandato como un instrumento de control ciudadano hacia sus autoridades y como un mecanismo para fortalecer la democratización al interior de cada entidad federativa, reconociendo el derecho legítimo del pueblo para sancionar a sus gobernantes.¹¹³

- c) Minuta de 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. (Aprobada el 05 de noviembre del 2019. Enviada a las legislaturas locales en la misma fecha.)¹¹⁴

A continuación, se comparte de manera íntegra la versión final aprobada por el Congreso de la Unión, misma que fue remitida a las legislaturas de los estados como miembros del Congreso Constituyente Permanente.

“PROYECTO DE DECRETO

¹¹³ Cámara de Senadores, Gaceta Parlamentaria, año XXII, núm. 5402-III, 5 de noviembre de 2019, p. 96, 97 y 98.

¹¹⁴ Idem, p. 122-133.

POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE REVOCACIÓN DE MANDATO.

ARTÍCULO 35.

IX. Participar en los procesos de revocación de mandato.

El que se refiere a la revocación de mandato del Presidente de la República, se llevará a cabo conforme a lo siguiente:

1°. 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, dentro de los siguientes treinta días a que se reciba la solicitud, verificará el requisito establecido en el párrafo anterior y emitirá inmediatamente la convocatoria al proceso para la revocación de mandato.

2°- se podrá solicitar en una sola ocasión y durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional.

Los ciudadanos y ciudadanas podrán recabar firmas para la solicitud de revocación durante el mes previo a la fecha prevista en el párrafo anterior. El Instituto emitirá, a partir de esta fecha, los formatos y medios para la recopilación de firmas, así como los lineamientos para las actividades relacionadas.

3°. - Se realizará mediante votación libre, directa y secreta de ciudadanas y ciudadanos inscritos en la lista nominal, el domingo siguiente a los noventa días posteriores a la convocatoria y en fecha no coincidente con las jornadas electorales, federales o locales.

4°. - Para que el proceso de revocación de mandato sea válido deberá haber una participación de, por lo menos, el cuarenta por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores. La revocación del mandato sólo procederá por mayoría absoluta.

5°. - El Instituto Nacional Electoral, tendrá a su cargo, en forma directa, la organización, desarrollo y cómputo de la votación. Emitirá los resultados de los procesos de revocación de mandato del titular del Poder Ejecutivo Federal, los cuales podrán ser impugnados ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como en la fracción III del artículo 99.

6°. -La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación realizará el cómputo final del proceso de revocación de mandato, una vez

resultas las impugnaciones que se hubieren interpuesto. En su caso, emitirá la declaratoria de revocación y se estará a lo dispuesto en el artículo 84.

7°. - Queda prohibido el uso de recursos públicos para la recolección de firmas, así como con fines de promoción y propaganda relacionados con los procesos de revocación de mandato.

El Instituto y los organismos públicos locales, según corresponda, promoverán la participación ciudadana y serán la única instancia a cargo de la difusión de los mismos. La promoción será objetiva, imparcial y con fines informativos.

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de los ciudadanos y ciudadanas.

Durante el tiempo que comprende el proceso de revocación de mandato, desde la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno.

Los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno sólo podrán difundir las campañas de información relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil.

8°. - El Congreso de la Unión emitirá la ley reglamentaria.

ARTICULO 36.

III.- Votar en las elecciones, las consultas populares y los procesos de revocación de mandato, en los términos que señale la ley;

ARTICULO 41. ...

c) Para los procesos de revocación de mandato, en los términos del artículo 35 fracción IX, el Instituto Nacional Electoral deberá realizar aquellas funciones que correspondan para su debida implementación.

El Instituto Nacional Electoral asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten la organización de los procesos electorales, de consulta popular y de revocación de mandato en el ámbito de aquéllas, en los términos que disponga su Constitución y la legislación aplicable. A petición de los partidos políticos y con cargo a sus prerrogativas, en los términos que establezca la ley, podrá organizar las elecciones de sus dirigentes.

Apartado C. En las entidades federativas, las elecciones locales y, en su caso las consultas populares y los procesos de revocación de mandato estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias:

Apartado D.

VI.- Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, incluidos los relativos a los procesos de consulta popular y de revocación de mandato, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales, de consulta popular y revocación de mandato, y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

ARTICULO 81. La elección del presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral. El cargo de presidente de los Estados Unidos Mexicanos puede ser revocado en los términos establecidos en esta Constitución.

ARTICULO 84.

...
...
...
...
...

En caso de haberse revocado el mandato del Presidente de la República, asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo quien ocupe la presidencia del Congreso, dentro de los treinta días siguientes, el Congreso nombrará a quien concluirá el periodo constitucional. En ese periodo. En lo conducente, se aplicará lo dispuesto en los párrafos primero, segundo, quinto y sexto.

ARTICULO 99. ...

...
...
...

III.- Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales, así como en materia de revocación de mandato.

ARTICULO 116. ...

...

I.- Los gobernadores de los estados no podrán durar en su encargo más de seis años y su mandato podrá ser revocado. Las constituciones de los estados establecerán las normas relativas a los procesos de revocación de mandato del gobernador en la entidad.

ARTICULO 122.

A.

III.- El titular del Poder Ejecutivo se denominará Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y tendrá a su cargo la administración pública en la entidad; será electo por votación universal, libre, secreta y directa, no podrá durar en su cargo más de seis años y su mandato podrá ser revocado. Quien haya ocupado la titularidad del Ejecutivo local designado o electo, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a ocupar ese cargo, ni con el carácter de interino, provisional, sustituto o encargado del despacho.

.....

La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá las normas relativas al proceso para la revocación de mandato del Jefe de Gobierno.

TRANSITORIOS.

PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. Dentro de los 180 días siguientes a la publicación de este Decreto, el Congreso de la Unión deberá de expedir la ley a que se refiere el párrafo 8° de la fracción IX del artículo 35.

TERCERO. Para efectos de la revocación de mandato a que hace referencia esta constitución tanto a nivel federal como local, deberá entenderse 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.

CUARTO. En el caso de solicitarse el proceso de revocación de mandato del Presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024, la solicitud de firmas comenzará durante el mes de noviembre y hasta el 15 de diciembre del año 2021. La petición correspondiente deberá presentarse dentro de los primeros quince días del mes de diciembre de 2021. En el supuesto de que la solicitud sea procedente, el Instituto Nacional Electoral emitirá la convocatoria dentro de los veinte días siguientes al vencimiento del plazo para la presentación de la solicitud. La jornada de votación será a los 60 días de expedida la convocatoria.

QUINTO. El ejercicio de las atribuciones que esta constitución le confiere al Instituto Nacional Electoral en materia de revocación de mandato, se cubrirá con base en la disponibilidad presupuestaria para el presente ejercicio y los subsecuentes.

SEXTO. Las constituciones de las entidades federativas, dentro de los dieciocho meses siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, deberán garantizar el derecho ciudadano a solicitar la revocación de mandato de la persona titular del Poder Ejecutivo local. La solicitud deberá plantearse durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional, 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; podrá llevarse a cabo en una sola ocasión durante el periodo constitucional, mediante votación libre, directa y secreta; será vinculante cuando la participación corresponda como mínimo al cuarenta por ciento de dicha lista y la votación sea por mayoría absoluta. La jornada de votación se efectuará en fecha posterior y no coincidente con procesos electorales o de participación ciudadana local o federal y quien asuma el mandato del ejecutivo revocado concluirá el periodo constitucional.

Las entidades federativas que hubieren incorporado la revocación de mandato del Ejecutivo local con anterioridad a este Decreto armonizarán su orden jurídico de conformidad con las presentes reformas y adiciones, sin demérito de la aplicación de la figura para los encargos iniciados durante la vigencia de dichas normas.”¹¹⁵

- d) Versión final de la reforma constitucional en materia de consulta popular y revocación de mandato, publicada en Diario Oficial de la Federación el día 20 de diciembre del 2019. En el inciso a) sólo se compartió de manera íntegra lo relativo a la revocación de mandato.

“Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA Y PREVIA LA APROBACIÓN DE LA MAYORÍA DE LAS HONORABLES LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS Y DE LA CIUDAD DE MÉXICO, DECLARA REFORMADAS Y ADICIONADAS DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE CONSULTA POPULAR Y REVOCACIÓN DE MANDATO.

Artículo Único. Se reforman el primer párrafo, el apartado 1o. en su inciso c) y párrafo segundo, los apartados 3o., 4o. y 5o., de la fracción VIII del artículo 35; la fracción III del artículo 36; el segundo párrafo del Apartado B de la fracción V, el primer párrafo del Apartado C, y el primer

¹¹⁵ Ídem, p.82,83.

párrafo de la fracción VI, del artículo 41; el artículo 81; la fracción III del párrafo cuarto del artículo 99; el primer párrafo de la fracción I, del párrafo segundo del artículo 116; la fracción III del Apartado A, del artículo 122; se adicionan una fracción IX al artículo 35; un inciso c) al Apartado B de la fracción V del artículo 41; un párrafo séptimo al artículo 84; un tercer párrafo a la fracción III del Apartado A del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 35. ...

I. a VI. ...

VII. Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso. El Instituto Nacional Electoral tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la ley;

VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional o regional, las que se sujetarán a lo siguiente:

1o. ...

a) ...

b) ...

c) Para el caso de las consultas populares de temas de trascendencia nacional, los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley.

Para el caso de las consultas populares de temas de trascendencia regional competencia de la Federación, los ciudadanos de una o más entidades federativas, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores de la entidad o entidades federativas que correspondan, en los términos que determine la ley.

Con excepción de las hipótesis previstas en el inciso c) anterior, la petición deberá ser aprobada por la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión;

2o. ...

3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, ni las garantías para su protección; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la permanencia o continuidad en el cargo de los servidores públicos de elección popular; la materia electoral; el sistema financiero, ingresos, gastos y el Presupuesto de Egresos de la Federación; las obras de infraestructura en ejecución; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;

4o. El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el inciso c) del apartado 1o. de la presente fracción, así como la organización, difusión, desarrollo, cómputo y declaración de resultados.

El Instituto promoverá la participación de los ciudadanos en las consultas populares y será la única instancia a cargo de la difusión de las mismas. La promoción deberá ser imparcial y de ninguna manera podrá estar dirigida a influir en las preferencias de la ciudadanía, sino que deberá enfocarse en promover la discusión informada y la reflexión de los ciudadanos. Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de los ciudadanos sobre las consultas populares.

Durante el tiempo que comprende el proceso de consulta popular, desde la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno, salvo aquellas que tengan como fin difundir campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a los servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia;

5o. Las consultas populares convocadas conforme a la presente fracción, se realizarán el primer domingo de agosto;

6o. y 7o. ...

IX. Participar en los procesos de revocación de mandato.

El que se refiere a la revocación de mandato del Presidente de la República, se llevará a cabo conforme a lo siguiente:

1o. 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, dentro de los siguientes treinta días a que se reciba la solicitud, verificará el requisito establecido en el párrafo anterior y emitirá inmediatamente la convocatoria al proceso para la revocación de mandato.

2o. Se podrá solicitar en una sola ocasión y durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional.

Los ciudadanos y ciudadanas podrán recabar firmas para la solicitud de revocación de mandato durante el mes previo a la fecha prevista en el párrafo anterior. El Instituto emitirá, a partir de esta fecha, los formatos y medios para la recopilación de firmas, así como los lineamientos para las actividades relacionadas.

3o. Se realizará mediante votación libre, directa y secreta de ciudadanos y ciudadanas inscritos en la lista nominal, el domingo siguiente a los noventa días posteriores a la convocatoria y en fecha no coincidente con las jornadas electorales, federal o locales.

4o. Para que el proceso de revocación de mandato sea válido deberá haber una participación de, por lo menos, el cuarenta por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores. La revocación de mandato sólo procederá por mayoría absoluta.

5o. El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la organización, desarrollo y cómputo de la votación. Emitirá los resultados de los procesos de revocación de mandato del titular del Poder Ejecutivo Federal, los cuales podrán ser impugnados ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como en la fracción III del artículo 99.

6o. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación realizará el cómputo final del proceso de revocación de mandato, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto. En su caso, emitirá la declaratoria de revocación y se estará a lo dispuesto en el artículo 84.

7o. Queda prohibido el uso de recursos públicos para la recolección de firmas, así como con fines de promoción y propaganda relacionados con los procesos de revocación de mandato.

El Instituto y los organismos públicos locales, según corresponda, promoverán la participación

ciudadana y serán la única instancia a cargo de la difusión de los mismos. La promoción será objetiva, imparcial y con fines informativos.

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de los ciudadanos y ciudadanas.

Durante el tiempo que comprende el proceso de revocación de mandato, desde la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno.

Los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, sólo podrán difundir las campañas de información relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil.

8o. El Congreso de la Unión emitirá la ley reglamentaria.

Artículo 36. ...

I. y II. ...

III. Votar en las elecciones, las consultas populares y los procesos de revocación de mandato, en los términos que señale la ley;

IV. y V. ...

Artículo 41. ...

...

...

I. a IV. ...

V. ...

Apartado A. ...

Apartado B. ...

a) y b) ...

c) Para los procesos de revocación de mandato, en los términos del artículo 35, fracción IX, el Instituto Nacional Electoral deberá realizar aquellas funciones que correspondan para su debida implementación.

El Instituto Nacional Electoral asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten la organización de procesos electorales, de consulta popular y de revocación de mandato en el ámbito de aquéllas, en los términos que disponga su Constitución y la legislación aplicable. A petición de los partidos políticos y con cargo a sus prerrogativas, en los términos que establezca la ley, podrá organizar las elecciones de sus dirigentes.

...

...

Apartado C. En las entidades federativas, las elecciones locales y, en su caso, las consultas populares y los procesos de revocación de mandato, estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias:

1. a 11. ...

...

...

Apartado D. ...

VI. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, incluidos los relativos a los procesos de consulta popular y de revocación de mandato, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales, de consulta popular y de revocación de mandato, y garantizará la protección de los

derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

...

Artículo 81. La elección del presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral. El cargo de presidente de los Estados Unidos Mexicanos puede ser revocado en los términos establecidos en esta Constitución.

Artículo 84. ...

...

En caso de haberse revocado el mandato del Presidente de la República, asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo quien ocupe la presidencia del Congreso; dentro de los treinta días siguientes, el Congreso nombrará a quien concluirá el período constitucional. En ese período, en lo conducente, se aplicará lo dispuesto en los párrafos primero, segundo, quinto y sexto.

Artículo 99. ...

...

I. y II. ...

III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales, así como en materia de revocación de mandato;

IV. a X. ...

...

Artículo 116. ...

...

I. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años y su mandato podrá ser revocado. Las Constituciones de los Estados establecerán las normas relativas a los procesos de revocación de mandato del gobernador de la entidad.

...

...

...

...

II. a IX. ...

Artículo 122. ...

A. ...

I. y II. ...

III. El titular del Poder Ejecutivo se denominará Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y tendrá a su cargo la administración pública de la entidad; será electo por votación universal, libre, secreta y directa, no podrá durar en su encargo más de seis años y su mandato podrá ser revocado. Quien haya ocupado la titularidad del Ejecutivo local designado o electo, en ningún

caso y por ningún motivo podrá volver a ocupar ese cargo, ni con el carácter de interino, provisional, sustituto o encargado del despacho.

...

La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá las normas relativas al proceso para la revocación de mandato del Jefe de Gobierno.

IV. a XI. ...

B. a D. ...

Transitorios

Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Dentro de los 180 días siguientes a la publicación de este Decreto, el Congreso de la Unión deberá expedir la ley a que se refiere el Apartado 8o. de la fracción IX del artículo 35.

Tercero. Para efectos de la revocación de mandato a que hace referencia esta Constitución tanto a nivel federal como local, deberá entenderse 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.

Cuarto. En el caso de solicitarse el proceso de revocación de mandato del Presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024, la solicitud de firmas comenzará durante el mes de noviembre y hasta el 15 de diciembre del año 2021. La petición correspondiente deberá presentarse dentro de los primeros quince días del mes de diciembre de 2021. En el supuesto de que la solicitud sea procedente, el Instituto Nacional Electoral emitirá la convocatoria dentro de los veinte días siguientes al vencimiento del plazo para la presentación de la solicitud. La jornada de votación será a los sesenta días de expedida la convocatoria.

Quinto. El ejercicio de las atribuciones que esta Constitución le confiere al Instituto Nacional Electoral en materia de consultas populares y revocación de mandato, se cubrirán con base en la disponibilidad presupuestaria para el presente ejercicio y los subsecuentes.

Sexto. Las constituciones de las entidades federativas, dentro de los dieciocho meses siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, deberán garantizar el derecho ciudadano a solicitar la revocación de mandato de la persona titular del Poder Ejecutivo local. La solicitud deberá plantearse durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional, 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; podrá llevarse a cabo en una sola ocasión durante el periodo constitucional, mediante votación libre, directa y secreta; será vinculante cuando la participación corresponda como mínimo al cuarenta por ciento de dicha lista y la votación sea por mayoría absoluta. La jornada de votación se efectuará en fecha posterior y no coincidente con procesos electorales o de participación ciudadana locales o federales y quien asuma el mandato del ejecutivo revocado concluirá el periodo constitucional.

Las entidades federativas que hubieren incorporado la revocación de mandato del Ejecutivo local con anterioridad a este Decreto armonizarán su orden jurídico de conformidad con las presentes reformas y adiciones, sin demérito de la aplicación de la figura para los encargos iniciados durante la vigencia de dichas normas.

Ciudad de México, a 28 de noviembre 2019.- Dip. Laura Angélica Rojas Hernández, Presidenta.- Sen. Mónica Fernández Balboa, Presidenta.- Dip. Maribel Martínez Ruiz, Secretaria.- Sen. Primo Dothé Mata, Secretario.- Rúbricas."

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, a 19 de diciembre de 2019.- Andrés Manuel López Obrador.- Rúbrica.- La Secretaria de Gobernación, Dra. Olga María del Carmen Sánchez Cordero Dávila.- Rúbrica."

Dirección General de Bibliotecas UNQ

CAPITULO V EL VOTO PROGRAMÁTICO

El voto programático es una herramienta fundamental que está amparado por la Constitución Política de Colombia. Ingresó al ordenamiento jurídico colombiano rodeado de las expectativas que suscitó el proceso constituyente de 1991. Se trataba de un recurso original y novedoso previsto en la nueva Carta, dirigido a materializar una situación tan extraña en la práctica como anhelada por la ciudadanía: el cumplimiento de las promesas electorales consignadas en los programas de gobierno de sus autoridades. Era *otro* mecanismo para fortalecer una democracia muy debilitada, tradicionalmente elitista y clientelista y constantemente amenazada por actores armados ilegales y por la mafia del narcotráfico.

El llamado “voto programático” es un mecanismo de democracia participativa mediante el cual los ciudadanos que votan imponen como mandato al que eligen el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado en la respectiva campaña electoral. Esto implica necesariamente que los ciudadanos deben conocer los programas de gobierno que los candidatos proponen, como, por ejemplo, los proyectos y las ideas que el candidato estima implementar en caso de que resulte elegido. Su importancia dentro del marco de la democracia cambiando de un modelo representativo a uno participativo y el espíritu de la implementación de esta nueva figura en el ordenamiento jurídico colombiano.¹¹⁶

En definitiva, mediante el voto programático, el candidato elegido está obligado a cumplir con el programa de gobierno que propuso, pues, si no lo hace la población puede invocar mecanismos de participación política como la revocatoria del mandato para removerlo de su cargo. Un ejemplo de aquello fue lo que sucedió con la alcaldesa de Lima el año 2013, estableciendo así un hito en la democracia colombiana, pasando de una obligación por parte del electorado con funcionalidad representativa a una responsabilidad propiamente dicha, frente al desarrollo territorial, toda vez que, en el marco de participación ciudadana a través del ejercicio

¹¹⁶ Voto Programático, escrito hace veinte años por los hermanos Carlos Holmes y José Rendón Trujillo.

del voto, se impone como mandato el programa de gobierno propuesto por el aspirante.

¿Para qué sirve el voto programático? Es una propuesta orientada a la modernización de la cultura política, al fortalecimiento y madurez de los procesos electorales y para diseñar campañas asentadas en la realidad más que en la liturgia o en las falsas expectativas que promueven candidaturas que no pueden cumplir lo que prometen. Por otra parte, los propósitos del aspirante encuentran su base en la viabilidad, ya que permite que los candidatos se midan en sus promesas de campaña, es decir, evita que dichas promesas se transformen en estrategias electorales y puedan ser efectivamente una hoja de ruta respecto de lo que van a hacer si llegan a ser elegidos, permitiendo a su vez a la ciudadanía hacer un seguimiento respecto de cómo está haciendo su gobierno en relación a los compromisos contraídos. Finalmente, contribuye a la educación cívica, ya que obliga al candidato a prometer lo que el cargo le permite, y no cosas que están fuera de su alcance o corresponden a otro poder del Estado. Cada elección es una oportunidad para que podamos ejercer nuestro derecho a voto, pero también nuestro derecho a aprender y a mejorar nuestra democracia. Esta es una vía y una buena alternativa para ello.

5.1. Antecedente histórico

Con la Constitución de 1991, Colombia se inscribe abiertamente en la órbita de la democracia integral, donde se mantiene la democracia representativa y se adiciona la participativa, conceptos democráticos que se fundan hoy en la soberanía popular.

Una de las manifestaciones de la nueva concepción de democracia es el voto programático consagrado en el artículo 259 de la Constitución, que dice:

ARTICULO 259. Quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato. La ley reglamentará el ejercicio del voto programático.

Una vez promulgada la Constitución de 1991, donde se extendió la elección popular a los gobernadores, se aproximaban las elecciones municipales y departamentales, donde se estrenaría la norma del voto programático. Lo cierto es que muchos candidatos no se dieron por informados y le correspondió al abogado Armando Blanco Dugand recordarles y presionar para que se cumpliera el mandato constitucional de inscribir su programa de gobierno, lo que amenazó la aspiración de Gustavo Bell Lemus de ser el primer gobernador popular del Atlántico, lo que tuvo eco en todo el país.

Al elegido, los electores le imponen por mandato el programa que presentó al inscribirse como candidato, caso contrario, procede la revocatoria del mandato por el incumplimiento del programa de gobierno, que es un mecanismo de participación popular. Pero esto solo procede para gobernadores y alcaldes, no para el presidente de la República. En 2004 se hizo el intento de reformar la Carta para agregar en el artículo 259 al Presidente de la República y someterlo al voto programático presidencial, pero el proyecto de acto legislativo fue archivado en 2005 y no ha vuelto a tener una segunda oportunidad.

De haber pasado dicho proyecto un gran porcentaje de los 9'004.221 que votaron por Juan Manuel Santos el 30 de mayo de 2010, y que lo hicieron Presidente, hubiesen hecho el esfuerzo por destronarlo, vía revocatoria del mandato, porque al posesionarse, y sin ruborizarse, cambió de partido político, programa de gobierno y amigos.

Hoy no existe en su orden jurídico en Colombia; en relación con el Presidente de la República, el voto programático ni la revocatoria de su mandato, pero los ciudadanos o los electores, mientras llega la respectiva reforma, tienen el poder de destronar al Presidente de la República que incumpla el programa de gobierno que inscribió, socializó y juró hacer cumplir, junto con la Constitución y las leyes, cuando aspire a la reelección, desde luego.

El voto programático es una expresión de la soberanía popular y la democracia participativa que estrecha la relación entre los elegidos (alcaldes y gobernadores) y los ciudadanos electores. Al consagrar que el elector impone al elegido por mandato un programa, el voto programático posibilita un control más efectivo de los primeros sobre estos últimos. La posibilidad de la revocatoria del mandato es entonces la consecuencia de esa nueva relación consagrada por la Constitución de 1991.

En ese sentido, el voto programático cobra relevancia como principio electoral que obliga al candidato(a)s electo(a)s a cumplir con sus programas de gobierno a través de la ejecución del plan de desarrollo —instrumento que orientará la gestión pública durante el cuatrienio— sin perder de vista la importancia de incluir a la ciudadanía en la identificación de las problemáticas locales y la construcción colectiva de planes y políticas.¹¹⁷

La democracia representativa, entendida como la delegación del poder político a un grupo de ciudadanos elegidos, debe ser complementada con un ejercicio de democracia participativa. El hecho de contar con un plan de desarrollo formulado y en proceso de ejecución, no exime a los alcaldes y gobernadores de incentivar y consolidar los distintos espacios formales e informales de participación ciudadana que permitan el control social, la rendición de cuentas y la incidencia en la toma de decisiones sobre lo público.

No obstante, lo que se viene evidenciando en algunos casos es la apropiación del discurso del voto programático por parte de los alcaldes y gobernadores como justificación para imponer medidas en asuntos críticos a nivel territorial como la movilidad, la seguridad y la infraestructura, sin ser debidamente socializadas y concertadas en procesos de diálogo democrático entre la

¹¹⁷ Mina Paz, A. (2005) Participación Ciudadana en Colombia.

institucionalidad, las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía en general.

La democracia participativa no puede quedar relegada únicamente a la utilización del voto programático como carta blanca para la toma unilateral de decisiones por parte de los gobernantes de turno. En Colombia, cuentan con una figura novedosa, desde el punto de vista del derecho comparado, de carácter constitucional denominada “Voto Programático”, por medio de la cual la ciudadanía tiene el poder de elegir las propuestas más convenientes para su territorio, e imponerlas como mandato.

Un ejemplo preocupante de esta situación es el del Distrito de Barranquilla. Durante los últimos doce años se ha erigido un modelo de ciudad de acuerdo con los intereses de ciertas élites políticas y económicas locales, mientras que las cifras de participación ciudadana son muy pobres, en comparación con otras ciudades del país. De acuerdo con datos de Barranquilla, como vemos, el 85% de los ciudadanos manifiesta no hacer parte de ninguna iniciativa organizativa social o comunitaria.

Cuando el candidato dice 'voy a generar empleo', debemos decirle: ¿Cómo va a generar empleo, cuántos empleos va a generar? O cuando dicen 'vamos a dar vivienda' debemos preguntarles: ¿Cuántas viviendas van a dar y en qué condiciones? El programa de gobierno debe ser medible y debemos pedir en un programa de gobierno los derechos fundamentales como lo es: inversión para la educación, salud, vivienda, empleo, arreglo en la vía pública y espacios de participación para los jóvenes. Muchas de esas cosas a veces no se pueden cumplir en un periodo de gobierno, otras no dependen del cargo al que se está postulando y otras definitivamente no se pueden cumplir de parte del candidato (a) que lo propone.

Esta disposición no existía en la Carta de 1886 y es un verdadero aporte del constituyente de 1991. Es de relevante importancia, la transición de un modelo de democracia representativa hacia una democracia participativa, partiendo del hecho que en la primera, por corresponder a un mandato de representación, se encuadra en el mandato libre, en virtud del cual, como se establece en la Sentencia de la Corte Constitucional **C-180 de 1994**: "(...) el representante lo es de la nación entera y no del grupo o región que lo ha elegido", a diferencia de la doctrina del mandato imperativo, embebido en el artículo 259 de la Carta Política, en cuya tesis, las personas designadas para ocupar cargos en el nivel territorial están obligadas a ceñirse a instrucciones dadas por sus electores. Frente a la importancia del tema referido, Mina (2005), en su artículo Participación ciudadana en Colombia, expreso:

La democracia representativa, expresada fundamentalmente en el voto para elegir unos representantes que deben "interpretar" la voluntad de un pueblo, es lo que se conoce como modelo clásico liberal. Es la manifestación más clara de la soberanía de los partidos políticos, los que en Colombia no han aprovechado el inmenso poder de este sistema de gobierno. Por el contrario, abusaron del sistema y se corrompieron hasta los niveles que hoy conocemos. La democracia participativa es otro modelo. Su pretensión, superar la simple representación directa de la soberanía partidista y construir un nuevo Estado, fundamentado en la Participación Ciudadana como fundamento de la democracia directa. Fue a través de la Constitución de 1991 que se crearon algunos mecanismos para la participación. Se buscaba una democracia diferente, en la que ser ciudadano signifique, más que votar cada cuatro años, más que "estar enterado" de lo que pasa en el país, ser el protagonista directo en la construcción de la nueva sociedad que reclama la nación."¹¹⁸

Es así que el núcleo del fundamento constitucional, de la democracia participativa en Colombia se encuentra en los artículos 1, 3 y 103 de la Carta Política. La norma del artículo 1 define a Colombia como un Estado social de derecho organizado como república democrática y participativa. El artículo 3 deposita la soberanía en el pueblo, para que la ejerza directamente o a través de sus representantes. Por

¹¹⁸ PNUD. *La democracia en América Latina. Hasta una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Compendio estadístico, Buenos Aires, 2004, edición a cargo de Aguilar/Taurus/Alfaguara.

último, el artículo 103 establece siete mecanismos de participación: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.¹¹⁹

La intención que tiene el voto programático en la legislación de Colombia, es la de fomentar la participación directa y constante del ciudadano, mediante el apoyo a las propuestas de gobierno de su interés también la finalidad que se persigue obligar a los candidatos de presentar programas de gobierno serios y estructurados, no como las propuestas basadas en expectativas para engañar a la ciudadanía.

Los estudiosos de la representación política se sorprenderían con el artículo 259 de la Constitución Colombiana. El voto programático es una de las pocas figuras autóctonas del Derecho Colombiano: la Constitución de 1991 es la única en el mundo que obliga a los gobernantes a cumplir sus promesas electorales. Pero, aun así, los gobernantes siguen incumpliendo, muchas veces sin ninguna justificación, sus programas y, lo que es peor, no existen mecanismos para evitar que lo hagan. Luego de explicar en qué consiste el voto programático, qué es y cómo debería estar estructurado un buen programa de gobierno y por qué el cumplimiento de los compromisos programáticos es importante en una democracia participativa y deliberativa. Estos van desde una revocatoria de mandato que en verdad funcione, hasta la posibilidad de anular planes de desarrollo contrarios a los programas inscritos por los candidatos, fortalecer el control político y hacer uso de los mecanismos de accountability previstos en la nueva Ley de Participación Ciudadana, y plantea la posibilidad de considerar el cumplimiento de los programas como un derecho de los ciudadanos. Colombia está en mora de pasar de ser una democracia de protagonismo y personalidades a una de ideas, compromisos y

¹¹⁹ REY Salamanca, Felipe. *Voto programático y programas de gobierno en Colombia*, Bogotá, edit. Universidad del Rosario Facultad de Jurisprudencia, 2015.

resultados. Tomar en serio el voto programático y los programas de gobierno puede ser un buen comienzo para lograrlo.¹²⁰

5.2. Sentencia C-011-1994 Corte Constitucional de Colombia

Se cita textualmente la sentencia:

“CORTE CONSTITUCIONAL
REF: Expediente P.E.-001
Revisión de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria
‘Por el cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones’, el cual está
radicado bajo los números 163 de 1992 en el Senado de la República y 254 de 1993 en la Cámara
de Representantes.
Magistrado Ponente:
ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO
Santa Fe de Bogotá, D.C., veintiuno (21) de enero de mil novecientos noventa y cuatro (1994),
aprobada mediante Acta N° 3 de la Sala Plena.

SENTENCIA

En la revisión de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria "por el cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones", el cual está radicado bajo los números 163 de 1992 en el Senado de la República y 254 de 1993 en la Cámara de Representantes.

Intervención del Ciudadano **Víctor Alberto Guerrero Lozano**.

El ciudadano **Víctor Alberto Guerrero Lozano** presentó escrito impugnando la constitucionalidad del proyecto de ley en revisión, argumentando lo siguiente:

El proyecto de ley en cuestión, "en sus artículos 5º, 6º, 7º, 8º, 11, 14, 15, es violatorio de los artículos 2º, 3º, 4º, 152, 259 y 377 de la Carta"

Así, **Guerrero Lozano** estimó que 'la democracia participativa otorga a cada ciudadano un irrenunciable derecho a participar y a cooperar en todos los asuntos que tengan relación con los fines esenciales del Estado, sin consideración a la obligatoria sujeción a planes previos de desarrollo ni a leyes cuya jerarquía eventualmente riña con la ley estatutaria que regule el voto programático y menos supeditado a organismos departamentales de planeación como se prevé en el artículo 5º del proyecto cuestionado. Es inconveniente para el desarrollo económico y social de las comunidades y totalmente opuesto al concepto de soberanía popular, depender de un plan

¹²⁰ GONZÁLEZ Gómez, Juan Carlos. *Mecanismos para la garantía del voto programático en Colombia*. Ensayo de grado para obtener el título de especialista en finanzas y administración pública, Bogotá, Universidad Militar Nueva Granada, 2018, p. 12 y 13.

Disponible en:

<https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/20729/Gonzales>.

económico cuando éste posiblemente resulte en total contradicción con el programa político del candidato vencedor en las justas electorales.’

El ciudadano agregó que ‘el requisito del escrito, ante la Registraduría Nacional, contenido de la solicitud de convocatoria o pronunciamiento popular para revocatoria, constituye un obstáculo atentatorio contra la soberanía popular, puesto que el constituyente primario puede expresar su voluntad política por intermedio del sufragio universal, pero sin tener que acudir a los órganos centrales reguladores de la organización electoral, bastando, para los fines perseguidos con la revocatoria, que tal solicitud se formule ante la Registraduría Municipal, en el caso de los Alcaldes o ante la Departamental, para el evento de los Gobernadores. De igual manera, al electorado o a los interesados en la revocatoria del mandato, no se les debe exigir sustentación de motivos o razones que fundamenten la revocatoria, por cuanto el ejercicio de la participación democrática repugna con cualquier tipo de condicionamientos legales. La Constitución es la facultada para imponer limitaciones o requisitos. Esa facultad no la tiene la ley, así sea esta de carácter estatutario.’

Respecto del artículo 11 del proyecto, el ciudadano impugnante expresó que ‘deviene en inconstitucional por cuanto la exigencia de una mayoría extraordinaria equivalente al 60% de los participantes en el comicios de revocación, resulta contraria no solo al texto constitucional sino a los principios generales de la democracia que hacen de la mayoría simple la norma por excelencia para la adopción de decisiones políticas; las mayorías calificadas son rigurosamente excepcionales y se hallan consagradas por el propio articulado constitucional’

El impugnante consideró que ‘la disposición de depositar en manos del Presidente de la República o Gobernador, la designación de un funcionario reemplazante perteneciente al mismo partido, movimiento o corriente del gobernante revocado, incurre en una evidente falta de lógica que hace irrisorio el proceso revocatorio y condena al derecho ciudadano político a su total denegación e incluso a su persecución política por parte de la agrupación vencida en los comicios participativos pero triunfante de hecho’.

Finalmente, **Guerrero Lozano** sostuvo que ‘la lectura actual de la constitución debe efectuarse sobre la base de los diversos mecanismo de participación otorgados al ciudadano para reconducir al Estado a lograr sus fines esenciales, esto es, servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados por la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afecten en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación, según las voces del artículo 2º del texto constitucional’.

En consecuencia, el ciudadano **Víctor Alberto Guerrero Lozano** solicitó la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma acusada.¹²¹

Del concepto del Procurador General de la Nación.

El Ministerio Público, en su concepto de rigor, comenzó por ilustrar acerca del origen de la ley estatutaria en la Asamblea Nacional Constituyente; en atención a lo anterior, afirmó que ‘el constituyente del 91 halló como fundamento para expedir leyes estatutarias, especialmente referidas a derechos fundamentales, lo poco conveniente que resultaría expedir textos de la Carta contentivos del detalle que

¹²¹ Ley 131 de 1994-Gestor Normativo Función Pública: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?4818>.

debe acompañar la regulación de derechos de tal entidad. En el fondo, no podemos desconocer que los intereses protegidos por el Constituyente, la importancia para la vida social e institucional que ostentan las materias a regularse por las leyes estatutarias, justifican la prioridad en el trato que habrá de darles el Legislador. Así se pensó, que la Ley Estatutaria podía proporcionar la estructura legal adecuada para regular materias atinentes a derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección; la administración de justicia; la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, estatuto de la oposición y funciones electorales; las instituciones y mecanismos de participación ciudadana y los estados de excepción’.

Añade el Procurador General de la Nación que ‘no obstante el valor constitucional que se reconoció a las leyes estatutarias, lo cierto es que el texto últimamente transcrito nos enseña su verdadera dimensión, como que son cuasi-constitucionales, están por encima de la ley, pero a nivel de las normas constitucionales; así, podemos afirmar, que ésta vía no puede reformarse la Carta, toda vez que ésta última no la contempla como uno de los procedimientos para lograr tal efecto’.

Seguidamente, el Procurador se refirió a los efectos del pronunciamiento de la Corte Constitucional sobre los proyectos de Ley Estatutaria, con fundamento en que **a)** sólo tendrá efecto definitivo y absoluto aquello que la Corte declare inexecutable por razones de fondo; **b)** que la interpretación que hace la Corte, en ejercicio del control constitucional es apenas casi auténtica -pero en ningún caso auténtica-, **c)** que el procedimiento de revisión previa, con relación a las leyes estatutarias, dada la amplitud del cotejo que se impone, no es garantía suficiente de confrontación, de polémica pública, y **d)** que el numeral 4° del artículo 241 constitucional no excluyó las leyes estatutarias del control de la Corte Constitucional. Afirmó que ésta, habilitada ‘por su procedimiento (art. 21 inciso 3°) para dar firmeza y valor de cosa juzgada absoluta y definitiva al aspecto formal, podría dejar abierta la puerta a la demanda posterior del articulado de una ley estatutaria, únicamente por razones de fondo que no hubieran sido motivo de examen’.

De la misma forma, el Ministerio Público sostuvo que se plantean interrogantes acerca del procedimiento del proyecto de Ley Estatutaria, una vez la Corte ha emitido el pronunciamiento de rigor, que deben ser resueltos con el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el formal. Con respecto al aspecto formal, la Vista fiscal explicó que se adecuó al trámite exigido por la Constitución y la ley.

Luego, analizando la cuestión sustancial, el Procurador estima que la práctica electoral ‘se desenvuelve, como se ha venido anotando, dentro de los límites razonables que la misma Carta institucionaliza para su ejercicio. En primer lugar, sólo quien ostenta la calidad de ciudadano es quien tiene una relación de inmediatez con su elegido (alcalde-gobernador), en cuanto a circunscripción electoral se refiere, es quien tiene la habilitación para recurrir a tal medida. En este marco se desarrolla la definición y el campo de aplicación que sobre el voto programático y la revocatoria del mandato, tratan los artículos 1° y 2° del proyecto de ley bajo análisis’.

Agrega el Procurador que ‘sólo quienes votaron tienen aptitud para revocar el mandato concedido. A ésta afirmación podría contraponerse que el mandato del elegido no solo cubre a sus electores sino también a quienes no lo fueron, porque en unos y otros descansa el principio de la soberanía popular. Sin embargo, es evidente que un ejercicio de sopesamiento, a partir de las normas constitucionales sobre los mecanismos de participación y frente a la hipótesis legal que nos ocupa, nos enseña que la restricción para los que no electores obedece a un freno que tiende a evitar el uso arbitrario de la revocatoria del mandato, garantizándose así la expresión libre, espontánea y auténtica de los ciudadanos, traducida ésta última en que los resultados electorales obtenidos por éste mecanismo sean el reflejo exacto de la voluntad del elector ... estas apreciaciones nos llevan a predicar la conformidad de los artículos mencionados con el texto superior (3, 40-4, 103, 133, 259, 316) así como también la de los artículos 7º y 11 que instituyen los requisitos para la revocatoria y la mecánica de la misma’.

Finalmente, La Vista Fiscal entendió que ‘los demás artículos que componen el proyecto de ley bajo revisión, en la medida en que preceptúan como normas instrumentales la publicidad, el contenido del programa de gobierno, la armonización del programa con los planes seccionales y locales de desarrollo, el memorial motivado sobre la revocatoria; término para la convocatoria y el procedimiento a seguirse luego de la remoción del funcionario revocado para provisión del cargo, son medidas que en nada riñen con los textos superiores analizados’.

En ese orden de ideas, el Ministerio Público llega a la conclusión, por lo antes expuesto, de la exequibilidad del proyecto de Ley Estatutaria ‘por el cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones’, el cual está radicado bajo los números 163 de 1992 en el Senado de la República y 254 de 1993 en la Cámara de Representantes, tanto en su aspecto formal, como en el contenido material de sus disposiciones, frente a los artículos 152, 153, 3, 40-4, 133, 259 y 316 de la Constitución Política. Por tanto, solicita que la Corte Constitucional lo declare así.¹²²

La iniciativa del proyecto que nos ocupa en el Congreso de la República sostenía lo siguiente en su exposición de motivos:

En razón al carácter Estatutario someto nuevamente a consideración de las Cámaras el Proyecto de Ley "por el se reglamenta el voto programático de que trata el Artículo 259 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones", con el objeto de adelantar la aplicación real de una figura novedosa de nuestro ordenamiento jurídico superior, en la medida que constituye verdadero instrumento de consolidación democrática al estar inscrito dentro de los propósitos de participación, modernización de la cultura política, fortalecimiento de la vida regional y local, limitación de las expectativas, como resultado de un proceso

¹²² Ibidem.

creciente de maduración, y consagración de formas que den lugar tanto al ejercicio democrático con un mayor poder decisorio de la comunidad en el momento de escoger la mejor opción para satisfacer los anhelos colectivos, como a la extensión de este poder para revocar el mandato del elegido en caso de incumplimiento.

La Corte comparte estos criterios en el sentido de que ellos encierran el espíritu democrático y participativo de este instrumento. El voto programático es una expresión de la soberanía popular y la democracia participativa que estrecha la relación entre los elegidos (alcaldes y gobernadores) y los ciudadanos electores. Al consagrar que el elector impone al elegido por mandato un programa, el voto programático posibilita un control más efectivo de los primeros sobre estos últimos. La posibilidad de la revocatoria del mandato es entonces la consecuencia de esa nueva relación consagrada por la Constitución de 1991.¹²³

Salvamento Parcial de voto a la Sentencia C-011/94

REVOCATORIA DEL MANDATO-Mayoría simple (Salvamento de voto)

Cuando la Constitución no establece una excepción al principio de mayoría simple, la ley no puede hacerlo de manera injustificada. Los Magistrados que salvamos nuestro voto consideramos que es razonable que se establezcan ciertos requerimientos de participación electoral mínima que garanticen que la revocatoria sea producto de una decisión mayoritaria. Es pues razonable que la ley exija como requisito de validez de la revocatoria que el número de sufragios depositados para la revocatoria no sea inferior al 60% de la votación registrada el día que se eligió el mandatario. Pero lo que resulta inaceptable es que la ley contradiga sin justificación constitucional la regla general de la mayoría simple y establezca una fórmula de mayoría calificada para la aprobación de la revocatoria por los ciudadanos. Además, el artículo 11 no se contenta con el establecimiento de la mayoría absoluta puesto que consagra que 60% de los votantes deberán aprobar la revocatoria. De esa manera la ley no sólo está otorgando a una minoría la posibilidad de impedir un pronunciamiento de la mayoría en ejercicio de su derecho constitucional a controlar el desempeño de los funcionarios elegidos, sino que además podría estar convirtiendo en inoperante el mecanismo de la revocatoria de mandato. Por eso creemos que ese aspecto del artículo 11 debió ser declarado inexecutable.

Ref: Radicación No P.E-001

Los Magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero, disentimos de la decisión mayoritaria que declaró exequible la exigencia establecida en el artículo 11 del proyecto revisado, según la cual es necesario que haya una mayoría calificada del 60 % de los votos emitidos para que opere la revocatoria de alcaldes y gobernadores.

¹²³ C-011-94 Corte Constitucional de Colombia: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-011-94.htm>.

Considero que la Constitución define al Estado Colombiano como un Estado Social de Derecho, organizado en forma... democrática... y la regla de la democracia acogida por la Carta fundamental, es el principio de la mayoría simple (CP Arts. 146 y 148), tal y como esta Corporación lo reconoció en fallo anterior, cuando expresamente señaló:

‘La Constitución se fundamenta en una democracia basada en el juego de las mayorías y sólo incorpora excepcionalmente el sistema de mayoría calificada’.

Es cierto que la Constitución puede excepcionar el principio de mayoría simple y efectivamente lo hace en varias ocasiones: así, para la aprobación de la leyes orgánicas y estatutarias (CP Art. 151 y 153), exige mayoría absoluta de los miembros de ambas Cámaras; igual mayoría se requiere para la aprobación en segundo período de un reforma constitucional por el Congreso (CP Art. 375) o para que ese cuerpo representativo convoque una Asamblea Constituyente que deberá ser aprobada cuando menos por una tercera parte del censo electoral (CP Art. 376); para la concesión de indultos o amnistías para delitos políticos, la Constitución exige una mayoría de dos tercios de los votos de los miembros de una y otra cámara (CP Art. 150 Ord 17); también para la elección de Presidente en primera vuelta la Constitución exige mayoría absoluta (CP Art. 190).

Sin embargo, cuando la Constitución no establece una excepción al principio de mayoría simple, la ley no puede hacerlo de manera injustificada. Los Magistrados que salvamos nuestro voto consideramos que es razonable que se establezcan ciertos requerimientos de participación electoral mínima que garanticen que la revocatoria sea producto de una decisión mayoritaria. Es pues razonable que la ley exija como requisito de validez de la revocatoria que el número de sufragios depositados para la revocatoria no sea inferior al 60% de la votación registrada el día que se eligió el mandatario. Pero lo que resulta inaceptable es que la ley contradiga sin justificación constitucional la regla general de la mayoría simple y establezca una fórmula de mayoría calificada para la aprobación de la revocatoria por los ciudadanos. Además, el artículo 11 no se contenta con el establecimiento de la mayoría absoluta puesto que consagra que 60% de los votantes deberán aprobar la revocatoria. De esa manera la ley no sólo está otorgando a una minoría la posibilidad de impedir un pronunciamiento de la mayoría en ejercicio de su derecho constitucional a controlar el desempeño de los funcionarios elegidos, sino que además podría estar convirtiendo en inoperante el mecanismo de la revocatoria de mandato. Por eso creemos que ese aspecto del artículo 11 debió ser declarado inexecutable.

Se considera que el voto programático garantiza la posibilidad de la revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores en particular si éstos incumplen con su programa. En el caso del voto programático es necesario dilucidar quién impone el mandato a fin de determinar quién puede revocar a gobernadores y alcaldes. La posibilidad de excluir del procedimiento de revocatoria a quienes no participaron en la elección no es entonces una sanción a quienes no votaron, porque en Colombia el voto es libre; esa exclusión es simplemente el corolario del tipo de relación que,

conforme al artículo 159 de la Constitución, se establece entre gobernadores y alcaldes y quienes los eligieron, y un estímulo a la participación ciudadana.”

5.3. Ley reglamentaria del voto programático en Colombia: Ley 131 de 1994

En el contenido de la citada norma se lee lo siguiente:

“Ley 131 de 1994

Por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones y 134 de 1994 por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana, y posteriormente por la Ley 741 de 2002 por la cual se reforman las Leyes 131 y 134 de 1994, reglamentarias del voto programático.

Los puntos más importantes que se infieren de la lectura de la normatividad anteriormente señalada, corresponden a la reafirmación de la obligación que se impone al elegido de cumplir con su programa de gobierno, la competencia que le dan al pueblo para revocar del mandato a quienes lo incumplan y la obligación de presentar y someter a consideración ante la ciudadanía el programa de gobierno. De esta manera, se determina en primera instancia, que el mecanismo existente para garantizar la efectividad del voto programático, corresponde explícitamente a la sanción que tendrían que enfrentar los alcaldes y gobernadores por el incumplimiento de las propuestas por las cuales fueron elegidos, esto es, la revocatoria de su mandato.

LEY 131 DE 1994

(Mayo 9)

"Por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones".

El Congreso de Colombia.

DECRETA:

ARTICULO 1º- En desarrollo del artículo 259 de la Constitución Política entiende por voto programático el mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos que votan para elegir gobernadores y alcaldes, imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura.

ARTICULO 2º- En desarrollo de los artículos 40 y 103 de la Constitución Política, la revocatoria del mandato por el incumplimiento del programa de gobierno, es un mecanismo de participación popular, en los términos de esta ley.

ARTICULO 3º- Los candidatos a ser elegidos popularmente como gobernadores y alcaldes, deberán someter a consideración ciudadana un programa de gobierno, que hará parte integral de la inscripción ante las autoridades electorales respectivas, debiéndose surtir posteriormente su publicación en el órgano oficial de la entidad territorial respectiva, o en su defecto las administraciones departamentales o municipales, ordenarán editar una publicación donde se den a conocer los programas de todos los aspirantes sin perjuicio de su divulgación pública de acuerdo con la reglamentación en materia de uso de medios de comunicación.

ARTICULO 4º- Declarado inexecutable. Corte Constitucional, Sentencia C-011 del 21 de enero de 1994.

ARTICULO 5º- Los alcaldes elegidos popularmente propondrán ante sus respectivos concejos municipales en las sesiones ordinarias siguientes a la fecha de su posesión, las modificaciones, adiciones o supresiones al plan económico y social que se encuentre vigente en esa fecha, a fin de actualizarlo e incorporarle los lineamientos generales del programa político de gobierno inscrito en su calidad de candidatos. De no existir plan alguno, procederán a su presentación dentro del mismo término, de conformidad con el programa inscrito, sin perjuicio de lo consagrado en el inciso 3º del artículo 1º de la Ley 02 de 1991.

Podrá el alcalde proponer las modificaciones al plan de inversiones del municipio, ante sus respectivos concejos municipales en las sesiones ordinarias siguientes a la fecha de su posesión.

Una vez aprobadas las modificaciones por el concejo municipal se notificará de las mismas para su respectivo control al organismo departamental de planeación correspondiente, en un plazo no mayor a los diez (10) días siguientes a la respectiva aprobación.

ARTICULO 6º- Los gobernadores elegidos popularmente convocarán a las asambleas, si se encuentran en receso y presentarán dentro de los dos (2) meses siguientes a su posesión, las modificaciones, supresiones o adiciones a los planes departamentales de desarrollo, a fin de actualizarlos e incorporarles los lineamientos generales del programa inscrito en su calidad de candidatos.

De no existir plan de desarrollo alguno, procederán a su presentación ante la asamblea departamental, dentro de los mismos términos y condiciones, de conformidad con el programa inscrito.

ARTICULO 7º Modificado por el art. 1 de la Ley 741 de 2002 La revocatoria del mandato procederá, siempre y cuando se surtan los siguientes requisitos:

1. Haber transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo mandatario.
2. Mediar por escrito, ante la Registraduría Nacional, solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para revocatoria, mediante un memorial que suscriban los ciudadanos que hayan sufragado en la jornada electoral que escogió al respectivo mandatario, en un número no inferior al 40% del total de votos válidos emitidos.

PAR. La registraduría de la respectiva entidad territorial certificará, en un lapso no mayor de 30 días, que las cédulas de quienes firman el memorial, correspondan a ciudadanos que votaron en las respectivas elecciones

ARTICULO 8º- El memorial de solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para la revocatoria deberá sustentar las razones que la animan.

ARTICULO 9º- Los ciudadanos de la respectiva entidad territorial serán convocados a pronunciamiento popular sobre la revocatoria por la Registraduría Nacional dentro de un término no superior a dos meses, contados a partir de la fecha de radicación del memorial de solicitud.

ARTICULO 10.- Corresponde al registrador nacional una vez reunidos los requisitos establecidos en el artículo 7º de la presente ley, coordinar con las autoridades electorales del respectivo departamento o municipio la divulgación, promoción y realización de la convocatoria a pronunciamiento popular.

ARTICULO 11. Modificado por el art. 2 de la Ley 741 de 2002 ;Sólo para efectos del voto programático, procederá la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes al ser ésta aprobada en el pronunciamiento popular por un número de votos no inferior al 60% de los ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al 60% de la votación registrada el día en que se eligió el mandatario, y, únicamente podrán sufragar quienes lo hayan hecho en la jornada electoral en la cual se eligió el respectivo gobernador o alcalde.

ARTICULO 12.- Habiéndose realizado el pronunciamiento popular y el previo informe de escrutinios de la autoridad electoral de la respectiva entidad territorial, el registrador nacional trasladará a conocimiento del Presidente de la República o del gobernador respectivo para que procedan, según el caso, a la remoción del cargo del respectivo gobernador o el alcalde revocado.

ARTICULO 13.- La revocatoria del mandato, surtido el trámite establecido en el artículo 12 de la presente ley, será de ejecución inmediata.

ARTICULO 14.- Revocado el mandato al gobernador o al alcalde, se convocará a elecciones de nuevo mandatario dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha de revocatoria. Durante el período que transcurra entre la fecha de revocatoria y la posesión del nuevo mandatario, será designado en calidad de encargado por

el Presidente de la República o el gobernador según sea el caso, un ciudadano del mismo grupo, movimiento, sector o partido político del mandatario revocado.

ARTÍCULO 15.- Declarado inexecutable. Corte Constitucional, Sentencia C-011 del 21 de enero de 1994.

ARTICULO 16.- La presente ley rige a partir de su promulgación

Publíquese y ejecútese.

Dada en Santafé de Bogotá, D.C., a 9 de mayo de 1994.”

Ahora bien, para poder realizar un análisis consecuente sobre la efectividad del voto programático, es importante resaltar el espíritu de la implementación de esta nueva figura en el ordenamiento jurídico colombiano, para lo cual se extrae de la Sentencia de la Corte Constitucional C-011 de 1994, el concepto señalado en los debates de la Asamblea Nacional Constituyente. Al respecto señaló el delegado Carlos Holmes Trujillo:

El voto programático sería una alternativa nueva para ser ejercida si el ciudadano lo tiene a bien, una definición inobjetable del mandato del elegido y una base clara para su revocatoria.

Comportaría, adicionalmente, la incorporación de un nuevo factor de independencia para el elector y daría lugar a la vigencia de otro escenario de participación ya que el ciudadano estaría en capacidad de manifestarse sobre puntos específicos de una propuesta que estime de interés para el desarrollo de su propia localidad.

Obligaría, así mismo, a diseñar campañas asentadas en la realidad más que en el estímulo a las necesidades de conglomerados humanos que a pesar de la insatisfacción de sus expectativas, continúan ejerciendo su derecho alimentados por la esperanza, y daría origen a que los propósitos del aspirante encuentren su base en la viabilidad y no en la liturgia.

La independencia del elector, el compromiso del elegido, el estímulo a la participación, la revocatoria del mandato y la madurez del proceso electoral, son los criterios orientadores de esta propuesta.

Adicionalmente, se resalta, uno de los apuntes de la exposición de motivos del proyecto “Del voto programático”, que sustentaba las razones para su consagración, el cual describía que: Este tipo de voto limitaría las expectativas a programas de gobierno “viables, realistas y financiados” que se presentarían en adelante para

definir los términos del mandato y servir de base para que, en caso de incumplimiento, procediera su revocatoria como sanción.

A continuación se comparten de íntegra los criterios de la Corte colombiana para dar origen y sustento a la Ley del Voto Programático:

♦ **Revocatoria del mandato-efectos futuros/Derecho de participación política-aplicación inmediata**

La ley estatutaria, en lo que concierne a la revocatoria del mandato, sólo tendrá efectos sobre los alcaldes y gobernadores elegidos con posterioridad a la sanción que del proyecto haga el Presidente de la República, y a la publicación de la ley, ya que el mecanismo de revocatoria condiciona el ejercicio de tal derecho a la reglamentación del voto programático. Es cierto que conforme al artículo 85 superior los derechos de participación consagrados en el artículo 40 son de aplicación inmediata, por lo cual se podría pensar que el derecho de revocatoria debería poder operar de manera inmediata, sin previo desarrollo legal. Pero es igualmente cierto que la propia Constitución condicionó en tres ocasiones el ejercicio de tal derecho a una regulación legal previa. No significa que siempre que la Constitución remita a la ley, no pueda aplicarse directamente, pues la Constitución en el artículo 4º se consagra como norma de normas, es decir, como derecho positivo aplicable. Sin embargo, la naturaleza del voto programático y el mecanismo de revocatoria hacen imposible su aplicación sin previa regulación legal.

♦ **Revocatoria del mandato/Democracia participativa en el ejercicio del poder**

El voto programático garantiza la posibilidad de la revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores en particular si éstos incumplen con su programa. Esta revocatoria del mandato es la consecuencia lógica del derecho de participación del ciudadano en el ejercicio del poder, como lo dispone el artículo 40 superior. En el caso del voto programático es necesario dilucidar quién impone el mandato a fin de determinar quién puede revocar a gobernadores y alcaldes. En efecto, quien ha

otorgado el mandato es quien puede revocar al mandatario, puesto que el mandato es una relación de confianza fundada en el principio de la buena fe, por medio de la cual una persona -el mandante- logra hacerse presente en donde no puede estarlo, por medio de otra persona -el mandatario-. La posibilidad de excluir del procedimiento de revocatoria a quienes no participaron en la elección no es entonces una sanción a quienes no votaron, puesto que en Colombia el voto es libre; esa exclusión es simplemente el corolario del tipo de relación que, conforme al artículo 159, se establece entre gobernadores y alcaldes y quienes los eligieron, y un estímulo a la participación ciudadana.

◆ **Revocatoria del mandato-razones**

La exigencia establecida por el legislador de establecer las razones por las cuales se convoca a una revocatoria es perfectamente razonable, por cuanto traza un contenido a las personas para ejercer el control político. Es necesario explicarle al resto de los miembros del cuerpo electoral el porqué de la convocatoria. Por eso será declarada ajustada a la Constitución. En cambio, la segunda parte del artículo, a saber, la expresión, "teniendo en cuenta objetivos, metas y cronograma no alcanzados durante la gestión del mandatario, y en concordancia con el contenido del artículo 4º de la presente ley", será declarada inexecutable por las mismas consideraciones por las cuales esta Corporación considera contrario a la Constitución el artículo 4. En efecto, esta parte del artículo 8º se encuentra indisolublemente ligada al artículo 4º. Mal podría entonces esta corporación declarar inexecutable el artículo 4º y considerar ajustado a la carta esta segunda parte del artículo 8º.

◆ **Revocatoria del mandato-Mayoría calificada**

Para que el mandato pueda entenderse revocado, se necesita -a la luz de la norma legal- una votación total mínima del 60% de aquella con la cual se produjo la elección y, sólo en el supuesto de que tal porcentaje se alcance, se tendrá en cuenta

la votación favorable o desfavorable a la revocatoria: ésta únicamente ocurrirá si el número de votos que la prohíjan es igual al 60% de quienes hayan respondido a la convocatoria. A juicio de la Corte esta disposición se aviene a la Carta Política por cuanto encaja en la función por ella confiada al legislador: la de reglamentar el ejercicio del voto programático. Es claro que dentro de esa reglamentación juega papel de señalada importancia la definición acerca del número de sufragios con el cual se produce el efecto concreto de la revocatoria del mandato. Además, los porcentajes requeridos en este asunto por la ley resultan razonables.

◆ **Alcalde que reemplaza al revocado-Periodo/gobernador que reemplaza al revocado-Periodo**

La Constitución Política no señala una fecha oficial para la iniciación del período de los alcaldes o gobernadores. En lo que se refiere al período de los gobernadores y los alcaldes, la Constitución se limita a señalar que éste será de tres (3) años. Al producirse la elección popular de quien haya de sucederlo en el cargo, cualquiera que sea la fecha en que ello ocurra, el período constitucional del nuevo mandatario, comenzará a contarse a partir de la fecha de su posesión, y este período deberá ser el mismo de aquél cuyo mandato fue revocado, es decir, de tres (3) años.

◆ **Gobernador-Reemplazo/Alcalde-Reemplazo.**

Lo que se ha querido es que la provisión de los cargos de alcalde o de gobernador por nombramiento por parte de una autoridad ejecutiva de mayor jerarquía, sea tan solo un hecho excepcional. La disposición contenida en el artículo 15 sub examine, va en contravía de tan manifiesta intención, y, por ende, resulta violatoria de la Constitución. La consecuencia lógica de esta inconstitucionalidad es, naturalmente, la de que también en la eventualidad prevista en el artículo 15, deben realizarse elecciones en el respectivo departamento o municipio, para reemplazar al gobernador o alcalde cuyo mandato hubiere sido revocado, aun cuando hubieren transcurrido dos años desde su fecha de posesión. Ello sin perjuicio, claro, de que,

en el interior, la autoridad correspondiente pueda nombrar, con carácter provisional, al gobernador o alcalde encargados, mientras se efectúa, dentro de los términos legales, la nueva elección. Dicho nombramiento debe ceñirse, por lo demás, a la condición fijada para el efecto por la ley, es decir, que para él se tenga en cuenta el grupo, movimiento, sector o partido político del mandatario revocado.

De la concordancia de los artículos 259 y 103 de la Constitución, precitados, se desprende que, en el marco de la democracia participativa, que hunde sus raíces en los campos de la soberanía popular, el voto programático garantiza la posibilidad de la revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores en particular si éstos incumplen con su programa.

Esta revocatoria del mandato es la consecuencia lógica del derecho de participación del ciudadano en el ejercicio del poder, como lo dispone el artículo 40 superior. En otras palabras, en el nuevo esquema filosófico de la Carta el ciudadano ya no se limita a votar para la escogencia del gobernante y luego desaparece durante todo el período que media entre dos elecciones -como en la democracia representativa, sino que durante todo el tiempo el ciudadano conserva sus derechos políticos para controlar al elegido -propio de la democracia participativa-. El ciudadano no se desentiende de su elección.

Pero, en el caso del voto programático es necesario dilucidar quién impone el mandato a fin de determinar quién puede revocar a gobernadores y alcaldes. En efecto, quien ha otorgado el mandato es quien puede revocar al mandatario, puesto que el mandato es una relación de confianza fundada en el principio de la buena fe, por medio de la cual una persona -el mandante-logra hacerse presente en donde no puede estarlo, por medio de otra persona -el mandatario-.¹²⁴

En conclusión, la figura del voto programático instituida en el artículo 259 de la Constitución Política de Colombia, se estableció con el fin de proporcionar un escenario adicional de participación para que la ciudadanía se manifestara a favor o en contra de las propuestas realizadas por los aspirantes a alcaldes y

¹²⁴ Voto Programático y Programas de Gobierno en Colombia: <https://www.jstor.org/stable/;ctt1f5g410>.

gobernadores, y adicionalmente para limitar las expectativas a programas de gobierno viables, realistas y financiables, los cuales se impondrían por mandato al candidato electo. Sin embargo, a pesar del desarrollo normativo referente al tema, se evidencia una ineficacia de dicha figura, especialmente por el incumplimiento repetido de las promesas electorales y por la insuficiencia de los mecanismos que reglamentan su aplicación.

Los mecanismos existentes para garantizar la efectividad del voto programático, se resumen a la revocatoria del mandato y a la obligación de correspondencia entre los programas de gobierno y los planes de desarrollo, ambas con debilidades en su aplicación, dado por los problemas de abstencionismo y votos mínimos requeridos para la acción popular y porque no existe una relación clara entre la opción inicialmente acogida por la ciudadanía y la decisión finalmente adoptada y ejecutada por el mandatario electo. Por esto, se identifica la necesidad de implementar mecanismos adicionales que coadyuven a cumplir con el fin del artículo 259 de la Carta Política, como sanciones adicionales, anulación de los planes de desarrollo que no correspondan a los programas de gobierno, un mayor control político y la determinación de tomarse en serio los programas de gobierno a través de su reglamentación normativa, para la construcción de documentos serios que puedan ser evaluados para comprobar su viabilidad y de esta manera darle a los electores herramientas que le permitan determinar cuál es la mejor opción para el desarrollo de su entidad territorial.

Conclusiones

1. La participación ciudadana son todas aquellas acciones que implementa el Gobierno para comunicarse de manera más directa con sus gobernados, son instrumentos para entablar una interacción más cercana con el pueblo, para que exista una corresponsabilidad entre gobernante y gobernado respecto de determinados temas jurídicos y políticos de un país.

2. Una forma de participación ciudadana es el derecho del ciudadano de elegir a sus representantes mediante el sufragio. Pero las elecciones no agotan la participación ciudadana, pues en los regímenes de mayor estabilidad democrática no sólo hay cauces continuos que aseguran al menos la opinión de los ciudadanos sobre las decisiones tomadas por el gobierno, sino múltiples mecanismos institucionales para evitar que los representantes electos caigan en la tentación de obedecer exclusivamente los mandatos imperativos de sus partidos.

3. El ciudadano que participa por conducto de alguno de los mecanismos de participación ciudadana, no se convierte en funcionario, ni tampoco en un colaborador benévolo o interesado. El que participa sólo actúa como ciudadano, preocupado por el interés general, y no como un interesado personal y directo; el contenido de su acción no es económico, sino político.

4. En el ámbito internacional, conocimos que Estados Unidos de América, Argentina, Cuba, Colombia, Perú, Ecuador, Venezuela y Bolivia establecen en su marco constitucional el derecho ciudadano de revocar del mandato a sus autoridades electas mediante el voto popular.

5. La revocación del mandato, como un mecanismo de participación ciudadana, es el procedimiento por el cual un porcentaje de los ciudadanos de un país, o de un estado, o de un municipio, o de una circunscripción, según sea el caso, solicitan a la autoridad electoral de que se trate, que se inicie el proceso de revocación de mandato de un funcionario, electo por la vía del voto ciudadano, que ha incurrido en alguno de los supuestos de remoción del mandato, previamente prescritos en la Constitución o en la ley. Por su parte, la autoridad electoral tendrá que revisar que la solicitud ciudadana se adecue a los requisitos legales, y, de ser así, informar a

la ciudadanía sobre las causas de revocación de mandato que se le imputan al funcionario, y convocarla para que, mediante votación, decida si se removerá al funcionario de su cargo o no.

Asimismo, puede concebirse como una herramienta que se instrumenta en momentos donde queda entredicha socialmente la confianza que se le tiene al responsable de conducir las riendas del gobierno, antes de que concluya su término constitucional, ya sea por su falta de capacidad, manejo poco claro de la responsabilidad estatal o la polarización que provoquen sus políticas públicas. Con este mecanismo, la población tiene en todo momento un control efectivo de la clase política que la gobierna.

6. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sólo establece, como instrumento de participación ciudadana, el derecho y la obligación de los ciudadanos mexicanos de votar en las elecciones populares; Empero, aunque no establece otros medios de participación ciudadana, tampoco los prohíbe, no los restringe, lo cual resulta relevante si, de la lectura del párrafo primero del artículo 41 de nuestra Carta Magna, coincidimos en que el mismo permite que las constituciones locales establezcan sus propios principios, disposiciones, valores. etc., siempre y cuando no contravengan las estipulaciones del Pacto Federal.

7. Debemos aspirar a modalidades de democracia distintas a las de las democracias representativas, lo que no significa que la sustituyamos o que no nos preocupemos por su perfeccionamiento. Es evidente que la democracia representativa no ha sido capaz en el mundo entero de vincular al gobernante con los ciudadanos. Las modalidades de democracia directa, participativa, deliberativa y comunitaria son una vía para lograr ese acercamiento que necesariamente debe redundar en la eficiencia y eficacia del sistema político.

8. La revocación de mandato inhibe a los gobernantes neoliberales en la aplicación de políticas públicas de ese corte. Ellos sabrían que cualquier medida de promoción del saqueo de los recursos naturales o en contra de los derechos sociales de la población tendría consecuencias para la permanencia en el cargo.

9. Con la revocación de mandato, optimizamos el principio de soberanía popular, recuperamos el lugar del ciudadano en la vida pública y abolimos la

irresponsabilidad política. Con ello, no sólo fortalecemos un instrumento de democracia directa, sino también a la democracia representativa, que saldría robustecida.

10. La revocación de mandato flexibiliza la rigidez en los sistemas presidenciales y sirve como una vía de resolución a las crisis institucionales, ya que permiten la destitución anticipada de un mandatario por parte de la población. Ello evita la ruptura del régimen presidencial y el quiebre de la democracia.

11. Las ventajas de la revocación de mandato, al igual que otros mecanismos de democracia directa, son evidentes: rompen con el elitismo en la vida política. Además, éste es el principal problema para que esta figura y otras de democracia directa se implanten en nuestro país. Históricamente, los destinos nacionales han sido dirigidos y administrados por elites; por tal motivo, es muy difícil que estas modalidades alternativas de democracia se vean aceptadas por ellos, más en las situaciones actuales, en donde un presidente con la popularidad en aumento, como es el caso de Andrés Manuel López Obrador, podría colocar en grave predicamento a la oposición de darse un procedimiento de revocación de mandato en 2021.

12. Como casi siempre en México, pensamos en el corto plazo, y no en el mediano o en el largo plazo. La oposición a la revocación de mandato es cortoplacista y coyuntural. Exclusivamente se piensa en este presidente y en esta circunstancia, y no se reflexiona seriamente en el futuro constitucional y político en el Estado Mexicano.

Bibliografía

a) Textos

ALVAREZ, E. Lucía. “La participación ciudadana: un eje prioritario en la estrategia política del nuevo gobierno capitalino”, en *Dialogo y Debate de Cultura Política*, México, año 2, nums. 5 y 6, julio-diciembre de 1998,

AGUILAR DE LUQUE, Luis, Democracia Directa y Estado Constitucional, Editorial revista de derecho privado, Editoriales de derecho reunidas, México.

BOGNADOR, Vernon (ed.). *Enciclopedia de las instituciones política*, Madrid, Alianza Editorial, 1991, citado por Tamayo, Jorge L. Benito Juárez. Documentos, discursos y correspondencia, volumen 12, Secretaria del Patrimonio Nacional, México.

CÁRDENAS Gracia, Jaime. *¿Es la revocación de mandato un instrumento plebiscitario?*, Ciudad de México, IJUNAM, Serie: Opiniones Técnicas Sobre Temas de Relevancia Nacional, núm. 7, 2019.

CASAS Cárdenas, Ernesto. “Representación política y participación ciudadana en las democracias”, en *Estudios Políticos. Revista de Ciencias Política*, Ciudad de México, num.13,14 y 15, enero-diciembre de 2008.

CISNEROS, Isidro. “Participación ciudadana”, en *Encuentro*, México, 1998, año 1 núm. I, septiembre –diciembre.

CONSTANTINO Toto, María. “Participación Ciudadana”, en *Léxico de la política*, citado por CARMONA, Villagómez, Francisco J. *Democracia y participación ciudadana. Notas para el debate*, Ciudad México, Tribunal Electoral del Distrito Federal, 2012.

ESQUIVEL Solís, Edgar. *Ley de Participación Ciudadana: reconstruyendo un proceso*, citado por Gamboa Montejano, Claudia. *Participación ciudadana: Estudio comparativo de la legislación Constitucional y secundaria a nivel local e iniciativas presentada en el tema*, Ciudad de México, LXII Legislatura: Cámara de Diputados/ Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, 2013.

FENICHEL, Pitkin, Hanna. *El concepto de representación*, trad. Ricardo Montoro Romero, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

GAMBOA Motejano, Claudia & Ayala Cordero, Arturo. *Revocación de mandato. Estudio comparativo a nivel local e internacional, y de iniciativas presentadas en el tema*, Ciudad de México, Cámara de Diputados: LXIII Legislatura/Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, 2016.

HURTADO, Javier. *Sistemas de Gobierno y Democracia cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*. Núm.19, Instituto Federal Electoral, México, 1999, tirajes 15,000 ejemplares.

HURTADO, Javier. “Las figuras de democracia directa en México. Del populismo a la demagogia y a su utilización como instrumentos del poder”, en *Dialogo y Debate de Cultura Política*, México, núm. 4.

LIMÓN, Walter. “Revocación del mandato en México”. *Working Paper Series*, núm. 51, Centre for Research on Direct Democracy, ZDA Zentrum für Demokratie Aarau, University of Zurich, 2016, citado por Moreno Pérez, Salvador & Lizarraga Morales, Kenya A. “La revocación de mandato”, en *En contexto*, Cámara de Diputados: LXIII Legislatura/Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2017.

LLISEI Borrel, Francisco. “Iniciativa y colaboración particular”, en *El Funcionario Municipal*, num.213, Ayuntamiento de Madrid, España, 1998.

MERINO, Mauricio. *La participación ciudadana en la democracia*, 2ª ed., Ciudad de México, Instituto Federal Electoral, 1995.

RENDON Corona, Armando. “La democracia semidirecta: referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocación de mandato”, en *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, México, año 20, núm. 48, enero-junio del 2000,

ROJAS DIAZ DURÁN, Alejandro y COLINA RUBIO, Ricardo. *La Participación Ciudadana*. Editorial Porrúa, México,

SIEYÈS, Enmanuel J. *El tercer Estado y otros escritos de 1789*, ed. y trad. Ramón Maíz, Madrid, editorial Espasa Calpe, 1991.

ZAZUETA Villegas, Ricardo. *Participación ciudadana. La democracia de todos los días*, Ciudad de México, edit. Porrúa, 2003.

b) Leyes

1. Declaraciones y tratados

- *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*

Disponible en:

https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ccpr_SP.pdf

- *Declaración Universal de Derechos Humanos*

Disponible en:

<https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

2. Constituciones y leyes secundarias de otros países

- *Constitución Política de Argentina.*

Disponible en:

<http://www.casarosada.gob.ar/images/stories/constitución-nacional-argentina.pdf>.

- *Ley de Revocación del Mandato de los Elegidos a los Órganos del Poder Popular* (Ley número 89). Disponible en:

<https://www.iidh.ed.cr/capel2016/media/1111/ley-134-1994-mecanismos-de-participaci%C3%B3n-ciudadana.pdf>

- *Constitución Política del Perú:*

Disponible en:

www.oas.org/juridico>spanish>mesicis2.per.const-sp

- *Constitución de la República del Ecuador.*

Disponible en:

https://web.oas.org/mla/en/Countries_Intro/ecu_intro_text_esp_1.pdf

- *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.*

Disponible en:

<http://www.minci.gob.ve/wp-content/uploads/2011/04/CONSTITUCION.pdf>

- *Constitución Política de Bolivia.*

Disponible en:

https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf

- *Ley de Referéndum Revocatorio de Mandato Popular.*

Disponible en:

<file:///Users/raulruizcanizales/Downloads/BO-L-3850.pdf>

- *Ley 131 de 1994-Gestor Normativo Función Pública.*

Disponible en:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?4818>.

3. Legislación Local

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_201219.pdf

- *Constitución Política del Estado de Chihuahua*

Disponible en:

<http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/constitucion/archivosConstitucion/actual.pdf>

- *Ley Electoral del Estado de Chihuahua.*

Disponible en:

<http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/1173.pdf>

- *Constitución Política del Estado de Sinaloa.*

Disponible en:

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/justicia_constitucional_local/documento/2017-09/17.pdf

- *Constitución Política del Estado de Yucatán.*

Disponible en:

<https://www.poderjudicialyucatan.gob.mx/digestum/marcoLegal/01/2012/DIGESTUM01001.pdf>

- *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas*

Disponible en

http://www.finanzas.gob.mx/contenido/InformacionFinanciera/Constituciones/CPEL_YSZ.pdf

Criterios de la corte:

- *Acción de inconstitucionalidad 8/2010.* Procurador General de la República. 22 de marzo de 2012. Mayoría de nueve votos; votaron en contra: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Guillermo

I. Ortiz Mayagoitia. Secretarios: Alfredo Orellana Moyao y Marco Antonio Cepeda Anaya. Registro:2002049, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIII, octubre de 2012, Tomo 1, Materia (s). Constitucional, Tesis: P./J. 21/2012 (10ª), Página:290

- *Acción de inconstitucionalidad 63/2009 y sus acumuladas 64/2009 y 65/2009.* Diputados integrantes de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua, Partido del Trabajo y Procurador General de la República. 1º. de diciembre de 2009. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Guadalupe de la Paz Varela Domínguez. Época: Decima Época, Registro: 159826, Instancia Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XX, mayo de 2013, Tomo I, Materia (s): Constitucional, Tesis: P./J. 28/2013 (9ª), Página 184.
- Acción de Inconstitucionalidad: 15/2017, y sus acumuladas 16/2017. 18/2017 y 9/2017. Disponible en:
https://www.scjn.gob.mx>files>proyectos_resolucion_scnj>documento

c) Internet

CÁMARA DE DIPUTADOS. Gaceta Parlamentaria, año XXII, núm. 5238-II, 14 de marzo de 2019.

Disponible en:

<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/mar/20190314-II.pdf>

CÁMARA DE SENADORES. Gaceta Parlamentaria año XXII, núm. 5402-III, 5 de noviembre de 2019. Disponible en:

<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/nov/20191105-III.pdf>

GARCÍA Campos, Alan. "La revocación del mandato: un breve acercamiento teórico", en *Quid iuris*, año 1, vol. 1, Ciudad de México, Biblioteca Jurídica de Universidad Autónoma de México/UNAM.

Disponible

en

http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/mv/cont/1/cnt1/cnt/cnt3/pdf.accion_em.25

GONZÁLEZ Gómez, Juan Carlos. *Mecanismos para la garantía del voto programático en Colombia*. En sayo de grado para obtener el título de especialista en finanzas y administración pública, Bogotá, Universidad Militar Nueva Granada, 2018, p. 12 y 13.

Disponible en:

<https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/20729/Gonzales>.

JARA Cruz, Salomón. *Iniciativa con proyecto de decreto que realiza las reformas constitucionales para establecer la revocación de mandato, agilizar los mecanismos de consulta popular y fortalecer la democracia participativa*. Disponible en: <https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2018-09-131/assets/documentos/Inic Morena arts 71 164 169 172 CPEUM.pdf>

PNUD. *La democracia en América Latina. Hasta una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Compendio estadístico, Buenos Aires, 2004, edición a cargo de Aguilar/Taurus/Alfaguara. Disponible en: <https://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/PNUD-seminario.pdf>

REY Salamanca, Felipe. *Voto programático y programas de gobierno en Colombia: garantías para su cumplimiento*, Bogotá, edit. Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia, 2015. Disponible en: <https://www.amazon.com.mx/VOTO-PROGRAMATICO-PROGRAMAS-GOBIERNO-COLOMBIA/dp/9587385748>

Real Academia de la Lengua Española (Voz “revocación”) Disponible en: www.rae.es

SANDOVAL, Martha & WELP, Yanina. *La revocación de mandato según MORENA*. [Documento web]. Disponible en: https://www.swissinfo.ch/spa/tribuna-libre_la-revocaci%C3%B3n-del-mandato-seg%C3%BAn-morena/44405504

SENTENCIA C-011-94 Corte Constitucional de Colombia. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-011-94.htm>.

SENADO DE LA REPÚBLICA. *Proponen crear Ley Federal de Participación Ciudadana*. [Documento web]. Disponible en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/43008-proponen-crear-la-ley-federal-de-participacion-ciudadana.html>

WELP, Yanina y SERDÜLT, Uwe. *Revocatoria de mandatos: américa latina, estados unidos y suiza*. [Documento web], 2014. Recuperado de: <http://consultoracs.com/cs/revocatoria-de-mandatos-america-latina-estados-unidos-y-suiza/>

WOLDEMBERG, José. “¿Revocación de mandato?”, en *El Universal* (15 de octubre del 2019) [Versión electrónica]. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/jose-woldenberg/revocacion-del-mandato>

Voto Programático y Programas de Gobierno en Colombia.
Disponible en:
<https://www.jstor.org/stable/;ctt1f5g410>

Dirección General de Bibliotecas UAQ