



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

***REVOCACIÓN DE MANDATO: DESIDERÁTUM DEMOCRÁTICO EN
LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS***

T E S I S

Que para optar por el grado de Maestra en Derecho

P R E S E N T A:

LIC. ROCIO CARRANZA TENORIO

DIRECTOR DE TESIS:

DR. SERGIO R. MÁRQUEZ RÁBAGO

FACULTAD DE DERECHO, UNAM

Ciudad Universitaria, Cd.Mx., febrero de 2021



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIAS

A mis padres, Adolfo y María Dolores, por sus sabios consejos, amor y maravilloso apoyo. Por hacer tuyas cada triunfo y cada derrota. Por darme la vida y enseñarme a vivirla.

A mi tía Natalia, por su incondicionalidad, amistad y nobleza.

A mis hermanos, Mónica Isabel, Josué Alejandro y Abraham, por ser luz, mis cómplices y compañeros de vida.

Al Doctor Sergio Ricardo Márquez Rábago, director de la presente investigación, a quien agradezco su loable orientación, observaciones y recomendaciones.

Al Doctor Marcos Criado de Diego, quien fue mi asesor principal durante la estancia de investigación que realicé en la Universidad Externado de Colombia, a quien reconozco sus valiosas enseñanzas y sugerencias que enriquecieron la investigación.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por acogerme en el 2017 como estudiante de posgrado y por ser el lugar al que siempre quiero volver.

Al Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia, por la oportunidad de adelantar una estancia de investigación para enriquecer el presente trabajo y mi experiencia académica.

Al Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, centro de investigaciones jurídicas de la Universidad Externado de Colombia, por la colaboración interinstitucional, el acceso a todos los recursos bibliográficos, capacitaciones y el apoyo que recibí de sus miembros durante mi estadía.

A todas las personas extraordinarias que conocí durante mi estancia de investigación en la Universidad Externado de Colombia y en el Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, a quienes admiro, respeto y agradezco sus comentarios y retroalimentación.

ÍNDICE

Introducción.....	1
-------------------	---

CAPÍTULO PRIMERO

De la Democracia Representativa a la Democracia Participativa

1. Soberanía.....	9
1.1. Soberanía nacional.....	11
1.2. Soberanía popular	14
2. Democracia.....	16
2.1. Democracia representativa.....	18
2.2. Democracia directa y mecanismos de participación ciudadana.....	22
2.2.1. Plebiscito	23
2.2.2. Referéndum.....	24
2.2.3. Consulta popular	25
2.2.4. Iniciativa popular.....	27
2.2.5. Revocación de mandato.....	28
2.3. Democracia participativa	30

CAPÍTULO SEGUNDO

Revocación de Mandato

1. Concepto y características.....	35
2. Acerca del mandato imperativo.....	39
3. La Revocación de Mandato en el Derecho comparado.....	47
3.1. Perú.....	52
3.2. Ecuador	54
3.3. Venezuela.....	55
3.4. Bolivia.....	57
4. Argumentos a favor y en contra de la Revocación de Mandato.....	62
5. Importancia de reabrir el debate	66

CAPÍTULO TERCERO

Revocatoria de Mandato en Colombia

1. Ejercicio de la democracia participativa en Colombia	75
2. Mecanismos de participación y régimen constitucional y legal de la Revocatoria de Mandato	82
2.1. Autoridades susceptibles de Revocación, al margen de la discusión de la Asamblea Constituyente y en relación con el voto programático.....	86
2.2. Requisitos de la Revocatoria de Mandato y análisis de su evolución.	93

2.3. Financiación de las campañas que impulsan una iniciativa de Revocatoria de Mandato	103
2.4. Resultados de aplicación de la Revocatoria de Mandato	105

CAPÍTULO CUARTO

Revocación de Mandato en México

1. Marco constitucional de la soberanía	111
2. Estatus de la democracia en México.....	114
3. Transición y consolidación de la democracia participativa	116
4. Análisis de la reforma constitucional en materia de consulta popular y revocación de mandato	128
5. Propuesta de reforma constitucional en materia de Revocación de Mandato	136
6. Propuesta de reglamentación secundaria para la implementación de la Revocatoria de Mandato en México	146
Conclusiones	152
Referencias	162

“El Derecho y el poder son dos caras de la misma moneda: sólo el poder puede crear derecho y sólo el derecho puede limitar el poder”.

—Norberto Bobbio.

INTRODUCCIÓN

En la actualidad, la mayoría de los Estados han adoptado el modelo de democracia representativa; sin embargo, a partir de los años noventa, impulsados por la ola democratizadora que inicia en América Latina, son cada vez más las democracias emergentes que han incorporado en sus textos fundamentales una forma de gobierno participativo. La democracia participativa es un modelo consolidado que revolucionó la concepción clásica de democracia, a partir de la introducción de mecanismos que extienden la intervención de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones, sin eliminar la representación política.

Una de las innovaciones de este modelo es la implementación de una institución de la democracia directa: la *Revocación de Mandato*. Este mecanismo permite la conclusión anticipada del mandato a petición de cierto número de electores, previo cumplimiento de determinados requisitos fijados en la Constitución y la ley, por la inconformidad con el desempeño del cargo, la pérdida de la confianza en el representante popular o la insatisfacción generalizada. Se fundamenta en la soberanía popular y en la idea del mandato imperativo que permite a los ciudadanos el control y vigilancia del desempeño de sus representantes electos.

La emergencia de la democracia participativa deriva primordialmente de la crisis que atraviesa el sistema representativo, producto de la estratagema de los operadores —entiéndase actores y partidos políticos— visible en el plano global, regional y local, que merece profusión en su análisis y estudio. Lo anterior, es de suma importancia; toda vez que la aludida crisis impacta directamente en el Estado constitucional de derecho.

El concepto de democracia está presente en todas las discusiones jurídicas y políticas relevantes. La democracia es un valor esencial del Estado constitucional; un principio sobre el cual se construye y garantiza el orden social que armoniza toda la estructura y funcionamiento del Estado. Así mismo, la idea de la legitimación del Estado pasa necesariamente por el de democracia, puesto que constituye un principio indisociable del Estado moderno, del cual depende la forma en que se instituye el gobierno para el ejercicio del poder político. Es por ello que la legitimidad democrática se verifica no solo en la designación popular de representantes, sino también en el desempeño del cargo. No debemos olvidar que el alcance del concepto de democracia se transforma y concibe con base en el pensamiento político y jurídico de cada época, por ello, en el marco de la ductilidad constitucional, es menester reconceptualizar la democracia, para avanzar hacia la construcción de un modelo acorde con las exigencias actuales.

A lo largo de la historia, la democracia ha registrado diversas crisis propiciadas por la concentración unipersonal del poder; característico de los regímenes absolutistas y autoritarios, pero luego de una serie de luchas y conquistas democráticas se ha logrado que los ciudadanos, mayoritariamente, tomen parte en la conformación del poder político. Entre los principales antecedentes que marcan un hito en el reconocimiento de libertades y derechos destaca la declaración de derechos (*The bill of rights*) de 1689 en la que se establece el derecho a elegir libremente a los miembros del Parlamento inglés. Posteriormente, sobrevinieron otras declaraciones de derechos como la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, ambas de 1948, a partir de las cuales se establece el derecho al sufragio y la participación en la conducción de los asuntos públicos, directamente o mediante representantes libremente elegidos.

Con la consolidación del constitucionalismo se impulsa el derecho al voto igualitario, la alternancia política y recientemente la inclusión de grupos minoritarios, candidaturas independientes y cuotas electorales en favor de grupos indígenas; sin embargo, se han dejado de lado los problemas subyacentes al régimen representativo adoptado por la mayoría de los Estados modernos. Las deficiencias del sistema representativo son las que detonan la

crisis democrática actual; de las cuales surgen las reflexiones que propulsan la presente investigación.

Diversos estudios acerca del estado global y regional de la democracia, muestran una tendencia a la baja en la satisfacción con la misma. Conforme al *Democracy Index 2019*, casi la mitad de la población mundial vive en algún tipo de democracia pero sólo el 5.7% (cinco punto siete por ciento) en una *democracia plena*.¹ Por lo que refiere al ámbito regional, América Latina registró una fuerte regresión democrática con una caída del 0.11% (cero punto once por ciento) situándose como la peor región de 2019.² Y, por lo que concierne a México, está identificado como el segundo país con menor aprobación del gobierno con un 18% (dieciocho por ciento).³

Con base en estos estudios podemos concluir que hay elementos suficientes para advertir una crisis democrática motivada por las imperfecciones del régimen representativo como corolario de la mala actuación de los actores políticos que lo conforman. Los factores que impactan directamente en la percepción desfavorable de la democracia no están asociados únicamente al tema económico, de legalidad o política pública, sino también al resultado de una evaluación del desempeño de los gobernantes en el ejercicio de funciones, que se traduce en una efectiva rendición de cuentas.

Entre los aspectos preocupantes del *statu quo* político global que derivan en la mencionada crisis, destaca la brecha creciente entre la élite política, los partidos políticos y el electorado, el vacío compromiso de los gobernantes, los casos de corrupción protagonizados por servidores públicos incluso en los más altos niveles de gobierno y el alto grado de impunidad, los cuales, en suma, propician descontento social y apatía política. Todo lo anterior merma la confianza popular en las instituciones y representantes populares y en consecuencia debilita la democracia.

En nuestro país, de acuerdo con algunos autores, la transición democrática inicia en 1963 con la creación de los diputados de partidos, seguido

¹ *The Economist*, *Índice de democracia 2019*, p. 3, <https://www.eiu.com/topic/democracy-index>

² *Ibidem*, p. 4.

³ Latinobarómetro, *Informe 2018*, p. 44, <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

de la reforma política de 1977, que buscaba la democratización electoral del país y la apertura a partidos alternativos, la cual se confirma en 1994 con la renovación de las cámaras del Congreso de la Unión que disipó la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional y se consolida en el 2000 con la llegada a la presidencia de Vicente Fox Quesada del Partido Acción Nacional, luego de más de setenta años sin alternancia política en el Poder Ejecutivo Federal.

La evolución de la democracia mexicana se caracterizó por un reajuste normativo del sistema político electoral pero el adelanto de estas reformas no logró erradicar el debilitamiento del sistema representativo, producto de una combinación de factores socioculturales, políticos y económicos que confluyen en la fragmentación de la democracia. La corrupción e impunidad son algunas de las causas torales que explican la deslegitimación democrática de nuestro país y su consecuente crisis, además de la ausencia de esquemas jurídicos, políticos y administrativos que garanticen la rendición de cuentas, así como de un sistema de responsabilidades de los servidores públicos eficaz. También, la desaprobación del régimen político, la percepción de gran parte de los ciudadanos de que se gobierna para unos pocos (los que resultan beneficiados en gran medida), y la segregación entre representantes y representados.

Aunado a lo anterior, cabe destacar que dentro de los procedimientos para destituir a un alto funcionario público por causas asociadas al mal desempeño de funciones está el *Juicio Político*, pero en México existe una fuerte resistencia para enjuiciar políticamente a un servidor público por la falta de voluntad política (desde 1982 que se instaura la figura como tal no se ha concluido uno solo). El hecho de que la remoción del cargo de un servidor público sea una decisión exclusiva de un cuerpo político, advierte la necesidad de incorporar mecanismos de decisión alternos a través de la reivindicación del poder político de los ciudadanos en ejercicio de la soberanía popular.

Por lo anterior, la hipótesis que se plantea en la presente investigación es la adecuación de la figura existente de la Revocación de Mandato a nivel federal, para constituir la como un instrumento de democracia directa eficaz, que subsane las deficiencias del régimen representativo, reduzca las brechas entre representantes y ciudadanos y complemente el modelo de democracia

representativa, haciendo verificativo en la realidad lo que en el artículo tercero de la Constitución se determina respecto de la democracia como un sistema de vida.

Ahora bien, a finales del 2019 —un año después de que inicié esta investigación y concretando parcialmente la misma— se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer el derecho de los ciudadanos a participar en los procesos de Revocación de Mandato del Presidente de la República, de Gobernadores y del Jefe de Gobierno, en el caso de la Ciudad de México. Esta reforma, impulsada por el gobierno del Presidente Andrés Manuel López Obrador, se proyecta como una conquista democrática para los ciudadanos con la apertura a la participación política, activa y progresiva de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, aunque la reforma representa un avance normativo es una tarea inacabada.

En ese tenor, el objetivo principal de la presente investigación es advertir las deficiencias de la reforma y proponer una nueva reforma constitucional y legal para atenuar los desperfectos. Se identifica, principalmente, que los desafíos de su implementación están en los requisitos para activar este mecanismo, por lo que es menester un adecuado diseño institucional para garantizar su operatividad y eficacia jurídica y política. De nada nos servirá haber dado un paso importante en el reconocimiento constitucional a nivel federal de la Revocación de Mandato si es de imposible realización. Para lograr ese cometido, la investigación plantea una propuesta de reforma constitucional para flexibilizar los requisitos de procedencia a fin de asegurar su implementación, así como una serie de puntos mínimos que debe contener la ley reglamentaria.

En consonancia con lo anterior, el presente trabajo de investigación se integra por cuatro capítulos. En el primero, se realiza un análisis teórico y conceptual de la *soberanía nacional* y la *soberanía popular* como presupuestos teóricos del modelo de democracia representativa y de la democracia directa, respectivamente. Así mismo, se realiza un análisis de la génesis, evolución y prospectiva de la democracia, así como de su tipología; esto es: de las diferentes formas y modelos de democracia y sus principales características. Se estudian y distinguen cada una de las instituciones de la democracia directa y mecanismos de participación ciudadana, a saber: plebiscito, referéndum,

consulta e iniciativa popular. Finalmente, se da cuenta de la emergencia y consolidación del modelo de democracia participativa en el contexto latinoamericano, sus singularidades y porqué constituye un modelo de innovación constitucional.

En el segundo capítulo se realiza un estudio del arte de la doctrina en relación con el objeto de estudio. Se elabora un acercamiento teórico y conceptual de la Revocación de Mandato, se señalan las características generales y se describen los requisitos de tiempo, forma y umbral del procedimiento revocatorio. Además, se analiza la figura del *mandato libre* a la luz de la teoría de la representación y se analiza la teoría del mandato imperativo sobre el cual se fundamenta la Revocación de Mandato. Se mencionan los argumentos a favor y en contra de su implementación, así como la importancia de reabrir el debate. Por último, se realiza un estudio de la Revocación de Mandato en el Derecho Comparado, particularmente de su regulación en las Constituciones de Perú, Ecuador, Venezuela y Bolivia, a fin de destacar características relevantes a manera de referencia para el diseño institucional de la figura en México. Cabe puntualizar que la selección de dichos países obedece a que constituyen los primeros en la región en incorporar en sus textos fundamentales la Revocación de Mandato, producto de la ola democratizadora de los años noventa que da lugar a la emergencia y consolidación de la democracia participativa en América Latina.

El tercer capítulo es resultado de la realización de una estancia de investigación en la Universidad Externado de Colombia, que fue posible gracias al apoyo del Programa de Movilidad Internacional de Alumnos de Posgrado del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Su estructura y contenido es un análisis de Derecho Comparado sobre la Revocatoria de Mandato en Colombia. La elección de este país responde a que Colombia fue el primer país latinoamericano en el reconocimiento constitucional de la Revocación de mandato en 1991, por lo que el análisis del diseño institucional actual y anteriores reformas, así como resultados de su experiencia, es una herramienta metodológica para ampliar el objeto de estudio, que resulta de utilidad como punto de referencia para su implementación en México.

En ese orden de ideas, se elabora un estudio de la democracia participativa en el marco del nuevo constitucionalismo latinoamericano, se analiza la democracia participativa como eje rector de la Constitución colombiana y de su ejercicio. Por otro lado, se describen las formas concretas de participación como el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto y la iniciativa legislativa.

En relación con el objeto de estudio, se lleva a cabo un análisis puntual del régimen constitucional, legal y jurisprudencial de la Revocatoria de Mandato en Colombia, a la luz del voto programático sobre el cual se fundamenta este mecanismo. Se describen las autoridades susceptibles de revocación, a partir de la discusión de la Asamblea Constituyente. Se señalan los requisitos de la Revocatoria de Mandato en el marco de su evolución reglamentaria; lo concerniente a la financiación de las campañas que impulsan una iniciativa de Revocatoria de Mandato y en la última parte se realiza un análisis de los resultados de aplicación de este mecanismo.

Por último, en el cuarto capítulo, referente a la Revocación de Mandato en México, se elabora un análisis del marco constitucional de la soberanía como fundamento. Se efectúa una descripción del estado actual de la democracia y se da cuenta de la crisis de representación política que atraviesa nuestro país, para establecer un puente conceptual de la democracia representativa a la democracia participativa.

Por otra parte, se lleva a cabo un análisis de la regulación de la Revocación de Mandato en los ordenamientos jurídicos de las distintas entidades federativas hasta antes de la entrada en vigor de la reforma constitucional. Lo anterior, con la finalidad de mostrar el adelanto que algunas entidades tuvieron en la regulación de este mecanismo, así como la falta de homogeneidad en su regulación.

Posteriormente, se elabora el análisis de la reforma constitucional en materia de consulta popular y Revocación de Mandato, aprobada el cinco de noviembre del dos mil diecinueve y publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre del mismo año, tanto de la iniciativa, del proceso

legislativo, como de las modificaciones realizadas por la Cámara de Senadores, aprobadas después por la Cámara de Diputados.

Finalmente, se realiza un análisis crítico de los términos en que fue aprobada la reforma y se elabora una propuesta de reforma constitucional a fin de flexibilizar los requisitos para iniciar un procedimiento revocatorio y con ello atenuar los desperfectos de la reforma identificados durante su análisis. Por último se señalan una serie de propuestas de los puntos mínimos que debe contener la legislación reglamentaria.

Es inconcuso que el reconocimiento constitucional de la Revocación de Mandato es un avance normativo meritorio pero una tarea inacabada y, por lo tanto, hasta que no se corrijan las falencias y cuestiones pendientes que dejó la reforma —y se aleje de la demagogia— a fin de asegurar que sea un mecanismo de posible activación y realización, es decir, efectivo, sigue siendo un *desiderátum* democrático constitucional.

CAPÍTULO PRIMERO
DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA A LA DEMOCRACIA
PARTICIPATIVA

SUMARIO

1. Soberanía. a) Soberanía nacional. b) Soberanía popular. 2. Democracia. a) Democracia representativa. b) Democracia directa y mecanismos de participación ciudadana: consulta popular; plebiscito; referéndum; iniciativa popular y; Revocación de Mandato. c) Democracia participativa.

1. Soberanía

Históricamente, la soberanía se ha entendido como un valor del Estado, el carácter supremo de un poder y la fuente del poder político. La acuñación del término inicialmente se asoció justamente al poder supremo del Estado, sin embargo, el término ha ido adquiriendo ciertas notas conforme a la construcción del Estado moderno. Originalmente su conceptualización se circunscribía al ámbito político y más tarde adquirió una connotación jurídica. El término *soberanía* se ha identificado con determinadas cualidades que la caracterizan, a saber: supremacía, autodeterminación e independencia.

De acuerdo con Jorge Jellinek, la idea de soberanía, se construyó a la luz de las luchas por la independencia del Estado; idea que es conocida hasta el surgimiento del Estado moderno, dado que en el mundo antiguo no se llegó a la formulación teórica del concepto, en virtud de que la existencia de la soberanía se afirma a partir de la oposición del poder del Estado al de otros poderes.⁴ Esta misma idea es compartida por otros autores como Jorge Carpizo, quien aduce que el origen de la soberanía se ubica en la Edad Media con el surgimiento del Estado soberano.⁵ Por su parte, otros autores, como Julio Cabrera, arguyen que la soberanía tiene precedentes en Roma y Grecia⁶, empero, no se logró cimentar

⁴ Cfr. Jellinek, Georg, *Teoría general del Estado*, trad. de Fernando de los Ríos, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 405.

⁵ Cfr. Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, 8a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2003, p. 493.

⁶ Cfr. Cabrera Dircio, Julio, *Estado y democracia. Un acercamiento a la revocación de mandato*, México, México, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, 2010, p. 106.

propriadamente una teoría de la soberanía pero dio luz al concepto de la autarquía del cual se deduce la independencia que configura el concepto de soberanía.

Así pues, desde sus orígenes, la soberanía ha sido entendida como una condición esencial del Estado que, de acuerdo con la teoría francesa, constituye el signo característico del Estado en su acepción más simple, al ser el rasgo que permite diferenciar al Estado de otras agrupaciones y colectividades.⁷ Por mucho tiempo, la soberanía fue entendida como potestad estatal, una expresión de la existencia misma del Estado, empero, con la evolución de la Teoría del Estado y la cimentación del derecho constitucional moderno, la idea pura de la soberanía deja de verse como la simple cualidad potestativa del Estado, y va más allá al identificarse con esa misma potestad.

La evolución del concepto de soberanía se ha desarrollado bajo un valor histórico que ha determinado su acepción y justificación en al menos tres distintas significaciones:

- 1) Carácter supremo de una potestad estatal;
- 2) Conjunto de poderes comprendidos en la potestad del Estado y;
- 3) La posición que dentro del Estado ocupa el titular de la potestad estatal.⁸

Estas tres concepciones de la soberanía han servido a la literatura contemporánea para desarrollar la teoría de la soberanía. En suma, para el Estado moderno, la soberanía constituye esencialmente la capacidad del Estado de determinarse y, con ello, de obligarse a sí mismo, de tal guisa que, el origen del Estado moderno está íntimamente vinculado con la consolidación del concepto de la soberanía.

Para fines de la presente investigación, nos abocaremos al análisis de las diferentes teorías que se refieren a la titularidad de la soberanía, que de acuerdo con las teorías más extendidas se dividen en las que sostienen que la soberanía

⁷ Cfr. Carré de Malberg, R., *Teoría general del Estado*, 2a. ed., trad. de José Li6n Depetre, México, Fondo de Cultura Econ6mica-UNAM, 1998, p. 88.

⁸ *Ibidem*, p. 80.

reside en la *Nación* y aquellas que consideran al *pueblo* como la fuente de la soberanía.

1.1. Soberanía nacional

La teoría de la soberanía nacional sostiene que la soberanía reside esencialmente en la Nación, por tanto, se opone a la teoría de la soberanía popular que, por su parte, atribuye al pueblo la titularidad de la soberanía. La teoría de la soberanía nacional ha sido desarrollada principalmente por el derecho positivo francés, pues desde su aparición en Francia, el principio de soberanía es uno de los pilares fundamentales del derecho público y de la organización de los poderes.⁹

El principio de soberanía nacional ha sido desarrollado a la luz de la personificación de la Nación. Históricamente el principio de la soberanía nacional aparece en 1789 proclamado por la Asamblea Nacional francesa, como resultado de la revolución contra la pretensión de Luis XIV de depositar el Estado en el Rey.¹⁰ Así surge el principio de la soberanía nacional bajo la pretensión de mitigar y restringir la potestad soberana del monarca, arguyendo que no puede existir un interés ni una potestad distinta al de la Nación.

Esta idea se convirtió en la base del derecho público al establecerse que el Estado es la personificación de la Nación. Bajo esta premisa, la Nación exclusivamente, y nadie más, ni el Rey ni ningún gobernante, pueden ostentarse como soberanos. La soberanía es exclusiva de la Nación y la Nación únicamente encomienda su ejercicio en los gobernantes, lo cual no significa que por sí mismos tengan la potestad soberana sino restrictivamente su ejercicio.

Así pues, la expresión reaccionaria contra la teoría soberana personal del monarca, se formuló al tenor de los dos puntos siguientes:

“1. El rey no puede ser propietario de la soberanía; carece de potestad para ello. La soberanía no puede ser el bien propio de nadie. La soberanía o potestad estatal, en efecto, no es más que el poder social de la nación, un poder esencialmente nacional en el sentido y por motivo de que se funda únicamente en las exigencias del interés de la nación [...].”

⁹ *Ibidem*, p. 887.

¹⁰ *Ibidem*, p. 890.

2. [...] entre los hombres que componen la nación, ninguno puede pretender el ejercicio del poder soberano fundándose en un derecho de mandato innato en su persona, o alagando, bien sea una superioridad personal, bien una vocación personal para ese ejercicio. En efecto, la soberanía es propiamente el derecho que tiene la comunidad nacional de hacer respetar sus intereses superiores por medio de su potestad, también superior; es, por consiguiente, un derecho que sólo pertenece a la nación.”¹¹

Conforme a estos postulados, la soberanía no reside individualmente en cada uno de los nacionales, lo que quiere decir que la soberanía es una e indivisible (contrario a la teoría rousseana), y por ende, *“la soberanía es llamada nacional, en el sentido de que reside indivisiblemente en la nación entera, y no ya dividida en la persona, ni mucho menos en ningún grupo de nacionales”*.¹²

Doctrinalmente, se ha atribuido al principio de la soberanía nacional un alcance *negativo*. Originalmente, este principio surgió bajo una directriz: excluir toda soberanía particular; es decir, negar la divisibilidad de la soberanía, en el entendido de que nadie puede ostentarse como soberano excepto el Estado. Los pioneros del derecho público francés, al declarar esa indivisibilidad, eliminaron toda posibilidad de apropiación de la soberanía, empero, algunos autores no contentos con ese planteamiento fueron más allá a tal grado de negar la existencia misma de la soberanía.

El jurista francés León Duguit, sostuvo que *“el principio de la soberanía nacional no es sólo insostenible e indemostrado, sino también inútil”*¹³. Duguit no sólo niega la soberanía, sino también se pronuncia respecto de quien aduce ejerce la soberanía. Para Duguit no es posible explicar cómo nace la soberanía y por tanto arguye que aceptar la idea de la soberanía es aceptar la idea de que existe una voluntad superior a las demás, ya que para él todas las voluntades son iguales. Además, señala que, si la soberanía está limitada por el derecho, entonces, no existe tal soberanía.

Dentro de la teoría de la soberanía nacional de Emmanuel-Joseph Sieyès, la Nación constituye *“un cuerpo de asociados que viven bajo una ley común,*

¹¹ *Ibidem*, pp. 890-891.

¹² *Ibidem*, p. 892.

¹³ *Ibidem*, p. 897.

*representados por la misma legislación.*¹⁴ La Nación es «todo» y origen de todo: “Basta que la Nación quiera para que la Nación pueda”. Al coaligarse los individuos forman la Nación, pero no pueden ejercer la soberanía *per se*, necesitan representantes, pero nunca pierden la titularidad de la soberanía, siempre la conservan. La comunidad nunca se despoja de su soberanía pues es inalienable; lo único que se comisiona es su ejercicio en un cuerpo de delegados que no pueden traspasar los límites de su mandato. La voluntad general se mantiene siempre presente y solamente está representada.

Según Carré de Malberg, el régimen representativo es un régimen en el cual “*la soberanía, al quedar reservada exclusivamente al ser colectivo y abstracto de la nación, no puede ejercerse por nadie sino a título de representante nacional*”.¹⁵ En ese sentido, existe un vínculo indisoluble entre soberanía nacional y gobierno representativo. De acuerdo con la teoría de la soberanía nacional, la Nación, al ser una colectividad unificada en la cual reside la soberanía, no puede ejercerla directamente, sino que la ejerce por conducto de delegados encargados de materializar la voluntad de esa colectividad soberana; por ende, la idea de delegación deriva en la de representación.

En esa línea de razonamiento, Carré de Malberg sostiene:

En su acepción política, [...] el término ‘régimen representativo’, designa [...] un sistema constitucional en el que el pueblo se gobierna por medio de sus elegidos, y ello en oposición, tanto al régimen del despotismo, en el que el pueblo no tiene ninguna acción sobre sus gobernantes, como al régimen del gobierno directo, en el que los ciudadanos gobiernan por sí mismos. El régimen representativo implica, pues, cierta participación de los ciudadanos en la gestión de la cosa pública, participación que se ejerce bajo la forma y en la medida del electorado.¹⁶

En contraste, para la teoría de la soberanía popular, el soberano es el pueblo, en el entendido de que cada uno de sus miembros individualmente detentan la soberanía, por tanto, el pueblo es el centro y el origen de todos los poderes y detenta la potestad soberana de conducir la dirección de las

¹⁴ Sieyès, Emmanuel-Joseph, *¿Qué es el tercer Estado?*, 5a. ed., trad. de Lidia Vázquez Jiménez, Madrid, Alianza, 2012, p.10.

¹⁵ Carré de Malberg, *op. cit.*, p. 913.

¹⁶ *Ibidem*, p. 916.

decisiones adoptadas por la mayoría, de tal manera que ambos principios, soberanía popular y soberanía nacional, se identifican con determinada forma de gobierno. El primero, normalmente se identifica con la democracia directa, mientras que el segundo, como se analizó antes, con la democracia representativa.

1.2. Soberanía popular

La teoría de la soberanía popular identifica la fuente del poder en el *pueblo*; es decir, en la suma de todos los ciudadanos que conforman la sociedad de un Estado determinado. El estudio y profusión de la teoría de la soberanía popular, se debe, en gran medida, al desarrollo de la democratización de las sociedades. El mayor expositor de la teoría de la soberanía popular es el filósofo suizo Juan Jacobo Rousseau.

A pesar de que otros autores que precedieron a Rousseau, como Hobbes, Locke, Duguit, fueron, en realidad, los primeros en hablar de soberanía, Rousseau fue quien alcanzó en su *Contrato Social*, la precisión que no alcanzaron sus antecesores. Para Rousseau, la soberanía —al igual que la sociedad y el Estado— encuentra su origen en un contrato social, a través del cual la sociedad crea una voluntad general. Esa «voluntad general», para Rousseau, constituye la suma de las voluntades individuales del colectivo que conforman una comunidad. La comunidad es una personalidad colectiva integrada por miembros libres que mediante el *pacto social* ceden cierta libertad y parte de su soberanía, pero, a cambio, reciben beneficios. Todos y cada uno de los miembros de la comunidad ceden la misma parte inalienable de soberanía, por esa razón no tienen representación sino ejercen de manera directa la soberanía.

Entender así la formación de la voluntad general, ha presentado dos críticas importantes. Por un lado, la idea atomística de la soberanía, que sostiene la indivisibilidad de la soberanía, y por otro lado, la imposibilidad de manifestar por unanimidad la voluntad general en la toma de decisiones.

De acuerdo con la tesis rousseana, cada individuo miembro de un Estado, posee una parte del todo de la soberanía, lo que conlleva, en un primer momento, a suponer que la soberanía planteada en esos términos puede fragmentarse,

verbigracia, si suponemos que un Estado tiene diez mil ciudadanos, entonces, cada miembro tiene una diezmilésima parte de la soberanía; lo que nos llevaría a pensar que esa soberanía se divide en el número de miembros que conforman la voluntad general.¹⁷

Ahora, si para formar la soberanía del Estado deben sumarse las individualidades de la soberanía expresadas en la voluntad general, ello significaría esperar una voluntad unánime, lo cual es casi impensable, por lo que Rousseau, al percatarse de ello, subsana esta objeción con el principio de la *mayoría* para justificar que mediante el *Contrato social*, los ciudadanos quedan libres, aunque sometidos a la mayoría, lo que significa que la minoría está supeditada a las decisiones tomadas por la mayoría.¹⁸

Esta idea de la mayoría, igualmente ha sido criticada por aquellos que sostienen que las decisiones adoptadas por la mayoría constituyen un peligro porque dichas decisiones podrían ser injustas y no obstante ser legítimas por haber sido votadas y acordadas por una mayoría.

Así, Royer-Collard y Guizot, establecieron en una célebre frase que “*por encima de las sociedades no puede haber más que una soberanía: la de la justicia y la razón. La soberanía no tiene por objeto, pues, realizar la voluntad del mayor número, sino que debe servir únicamente para realizar aquello que, en interés de la nación, es justo y razonable*”¹⁹. Esta idea de la soberanía conlleva a otras formas de democracia, por ejemplo, la deliberativa, que cuestiona la legitimidad de las decisiones tomadas por una mayoría cuando dichas decisiones van en contra de la justicia y la razón, y de los derechos fundamentales.

Por su parte, Ernst Wolfgang Böckenförde, sostiene que el principio de la soberanía popular se apoya en dos ideas fundamentales: a) que el poder que ejerce el dominio político no es algo que esté simplemente dado o haya de suponerse, sino que es algo que debe ser deducido mediante una justificación

¹⁷ Cfr., *Ibidem*, p. 876.

¹⁸ *Ibidem*, p. 877.

¹⁹ *Ibidem*, p. 881.

(legitimación), y b) que esta legitimación sólo puede surgir del propio pueblo, lo que constituye una *“expresión de libertad y autodeterminación del pueblo”*.²⁰

Al ejercer la soberanía, el pueblo expresa su decisión a favor de la democracia como forma de Estado y de gobierno, por lo tanto, la democracia es consecuencia y realización del principio de la soberanía popular. La soberanía popular, parte de la premisa de que «todo el poder del Estado deriva del pueblo», consecuentemente, el principio de la soberanía nace como punto de partida para determinar la forma de Estado y de gobierno. La forma de organización política que se identifica con el principio de la soberanía popular es la democracia en su forma directa.

2. Democracia

Hablar de democracia siempre es un tema permanente y actual. La democracia se ha convertido en un tema clásico, como señala Norberto Bobbio: *“el denominador común de todas las cuestiones políticamente relevantes, teóricas y prácticas”*.²¹ La democracia es una forma de Estado y de gobierno que *“aglutina sistemáticamente diversos principios cuyo conjunto implica su caracterización como forma de gobierno”*²² Estos principios fundamentales sobre los que descansa la democracia son esencialmente la libertad y la igualdad.

Las reflexiones del insigne jurista Norberto Bobbio sobre la democracia reposan en una concepción de la democracia como una forma de gobierno; de la que sólo cree en la democracia representativa ya que para él es la única forma de democracia practicable. Al margen de lo anterior, Bobbio, en su propósito de dar una definición mínima de democracia, señala que es *“un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados”*.²³

²⁰ Böckenförde, Ernst Wolfgang, *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, trad. de Rafael de Agapito Serrano, Madrid, Trotta, 2000, p. 44.

²¹ Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, 3a. ed., trad. de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 9.

²² Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional. Garantías y amparo*, 6a. ed., México, Porrúa, 2000, p. 514.

²³ Bobbio, Norberto, *op. cit.*, p. 18.

Bajo esta idea, sostiene que todo grupo social tiene la necesidad de tomar decisiones que constriñen a todos los miembros y éstas decisiones sólo pueden tomarse con base en reglas que establezcan quiénes están autorizados para tomar dichas decisiones y cuál es el procedimiento para establecerlas basándose en la regla de la mayoría, es decir, la regla con base en la cual se consideran decisiones colectivas, aquellas que son aprobadas por la mayoría de quienes deban tomarlas.

El concepto de democracia y la forma de su ejercicio ha variado al paso del tiempo. La forma en que concebimos actualmente la democracia, dista, sin duda, de la democracia practicada en la antigüedad, como la democracia que practicaban especialmente los atenienses, en donde el pueblo se reunía en el Ágora y tomaba libremente sus decisiones. Esta forma de practicar la democracia es difícil de concebir en la actualidad debido a que las sociedades actuales son cada vez más grandes y los territorios de los Estados son mucho más extensos. Así, pues, la democracia ateniense es una especie de *ideal regulativo*; es decir, una idea que nos orienta como actuar aún y cuando no podamos alcanzarlo nunca.

La democracia antigua ejemplifica la participación ciudadana en la toma de decisiones, lo cual ha coadyuvado en la construcción de las democracias modernas. La deliberación política que realizaron los griegos permitió que su organización política fuera, hasta ahora, quizás la única y verdadera forma en que la democracia ha alcanzado su realización debido a que sus deliberaciones implicaban la participación de todos los que integraban la *polis* griega.

La *polis* era una comunidad política helénica que se constituyó como autónoma y autosuficiente. La articulación de las instituciones y las formas de organización política y social de la *polis* permitieron desarrollar y consolidar el sentido de lo público y lo privado. El ágora constituyó el espacio público por excelencia, donde convergieron las discusiones y toma de decisiones sobre asuntos de interés colectivo, de tal guisa que los ciudadanos participaban de la

vida pública y decidían de común acuerdo el rumbo que habría de tomar la *polis*.²⁴

La inexistencia de una disyuntiva entre lo político y lo social permitió desarrollar una sociedad organizada en torno al poder, por lo tanto, para los miembros de la *polis*, los asuntos públicos y políticos nunca fueron ajenos, lo cual maximizó la participación de los ciudadanos en asuntos de la comunidad.²⁵ Sin embargo, este modelo de deliberación política ateniense no podría implementarse en sociedades actuales debido a que los Estados modernos son mucho más extensos en territorio y población.

La democracia moderna, al igual que la soberanía, es un término multívoco y con diverso contenido ideológico. La tipología de la democracia obedece principalmente a los grados de participación y la forma en que se ejerce la misma; esto es: de forma indirecta o directa. La participación indirecta en la toma de decisiones colectivas corresponde a la forma de democracia representativa, mientras que la participación directa en los asuntos de interés colectivo se identifica con la forma de democracia directa o semidirecta. Sobre esta última, cabe puntualizar que la diferenciación obedece a la permisión de ciertos grados de representación.

2.1. Democracia representativa

En párrafos anteriores se ha dicho que la soberanía es una característica del Estado, que en términos modernos encuentra en la representatividad democrática su vehículo más eficaz y su más acabada realización. En la democracia representativa los ciudadanos no gobiernan de forma directa, sino que eligen representantes para que ejerzan esa función. El concepto de representación, para algunos autores, está íntimamente relacionado con la soberanía nacional, pues de acuerdo con esta teoría, la Nación no puede *per se* ejercer su soberanía, motivo por el cual confiere su ejercicio en determinadas personas sin que ello implique que la Nación pierda su titularidad.

²⁴ Cfr. Mantilla Sahagún, Luis Roberto, "Instituciones, principios, actores y aspectos materiales de la democracia ateniense y su deliberación política", en Sánchez de la Barquera y Arrollo, Herminio (ed.), *Analogías para el estudio y la enseñanza de la ciencia política*, Vol. II: *Régimen político, sociedad civil y política internacional*, México, UNAM, Instituto de investigaciones jurídicas, 2017, pp. 23-34, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4311/5.pdf>

²⁵ *Idem*.

De acuerdo con Carré de Malberg, el término régimen representativo designa “*un sistema constitucional en el que el pueblo se gobierna por medio de sus elegidos. [...] el régimen representativo implica, pues, cierta participación de los ciudadanos en la gestión de la cosa pública, participación que se ejerce bajo la forma y en la medida del electorado*”²⁶.

La idea de representación se conecta con el de elección, que está caracterizado por el voto libre, directo y secreto para elegir a los representantes que deben expresar la voluntad política de los ciudadanos. A diferencia de la democracia directa, la democracia representativa se distingue por un elemento esencial: la representación.

Para Rousseau —máximo exponente de la soberanía popular— la voluntad general no se puede representar por lo que no admite formas de representación, a no ser que dicha representación sea bajo mandato imperativo y de ratificación popular a lo cual haré referencia en el siguiente capítulo.

El régimen representativo se ha justificado bajo el argumento de que en sociedades modernas es impensable un sistema de democracia donde la deliberación política sea directa. Es por ello que, la participación ciudadana dentro de regímenes representativos ha alcanzado su mayor conquista es en los procesos electorales para la designación de representantes; esto es, que el único momento en que los ciudadanos son partícipes de la vida pública es en los comicios, donde convergen a elegir a quienes han de representarlos y en quienes se confía la labor legislativa y representación del pueblo. Pensar así la democracia es exiguo puesto que la participación ciudadana está extremadamente limitada.

Para Bobbio, la democracia representativa quiere decir “*que las deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin*”.²⁷ No obstante, Bobbio reconoce que la representación política presenta dos problemas. El primero se refiere a los

²⁶ Carré de Malberg, *op. cit.*, p. 915.

²⁷ Bobbio, Norberto, *op. cit.*, p. 52.

poderes del representante, y el segundo al contenido de la representación, y para tal efecto usa un ejemplo ilustrativo para explicarlo:

“Si A representa a B como delegado o como fiduciario, A es solamente un portavoz, un nuncio, un medio de sus representados, y por tanto su mandato es revocable (democracia directa). En cambio, si A representa a B como fiduciario, tiene el poder de actuar en nombre de los representados, en cuanto que goza de su confianza, y puede interpretar a discreción los intereses de ellos. En ese segundo caso, se dice que B representa a A sin obligación de mandato, es decir, que entre A y B no existe mandato imperativo”²⁸

Esta es la fórmula que caracteriza a la democracia representativa, en la cual no existe mandato imperativo y por tanto el representante no está obligado a cumplir el mandato de su electorado. En las democracias representativas — explica Bobbio— el representante en cuanto que goza de la confianza del cuerpo electoral ya no es responsable frente a sus electores y en consecuencia no es revocable.²⁹ De este principio imperante en el régimen representativo se desprende 1) la prohibición del mandato imperativo, 2) la irrevocabilidad de los electores y 3) la suposición de una relación de confianza que impide las dos anteriores.³⁰

Ahora bien, por lo que respecta al momento de participación ciudadana dentro del régimen representativo, Bustos Gisbert señala que toda vez que las decisiones no son adoptadas por los ciudadanos directamente, sino a través de representantes, la intervención popular se produce en el momento electoral en que los ciudadanos eligen a través del voto a sus representantes. Es en ese momento en que nace la relación de representación entre los ciudadanos y el elegido.³¹

²⁸ *Ibidem*, p. 54.

²⁹ *Cfr. Idem*.

³⁰ Es importante mencionar que a pesar de que Bobbio se inclina por la democracia representativa reconoce que la revocación de mandato sí se puede considerar como un punto intermedio entre la democracia representativa y la democracia directa. De esta idea se colige la posibilidad de un sistema integral de democracia que abarque a las dos: democracia representativa y democracia directa. En este sentido, es válido decir que la democracia representativa y la democracia directa no son dos sistemas que se opongan, sino que, al contrario, podrían integrarse, lo que conllevaría a afirmar, tal como lo señala Bobbio, que en un sistema integral las dos formas de democracia son necesarias, pero no son consideras, en sí mismas, suficientes.

³¹ *Cfr. Bustos Gisbert, Rafael, Calidad democrática. Reflexiones constitucionales desde la teoría, la realidad y el deseo*, Madrid, Marcial Pons, 2017, p. 23.

Siguiendo a este mismo autor, “*la representación política es uno de los conceptos más complejos y estudiados en la historia del constitucionalismo*”.³² Para analizarlo, este autor utiliza la figura del Trust del *Common law* inglés. Antes de entrar a su análisis, cabe mencionar de manera general cuál es la figura británica denominada “*Trust*”.

El *Trust* es una figura nodal en el derecho inglés, que puede asemejarse al fideicomiso en México. Las partes del *Trust* son: a) un *Truster* que es el propietario que entrega y concede la administración de alguna cosa, b) el *Trustees* es la persona o grupo de personas encargadas de la administración de la cosa para beneficiar a un tercero, y finalmente, c) el *cestui que trust* que es el beneficiario.

Retomando el pensamiento de Bustos Gisbert, la representación política se da de manera similar. El *truster* o sujeto que confiere la confianza y la potestad de gestionar ciertos recursos es el ciudadano. El *trustee*, es quien recibe la confianza y actúa a nombre del ciudadano. La relación que se establece entre el *Truster* (A) y el *Trustee* (B), según lo explica este autor, es un “juego de confianza básica”, en el que B acepta llevar a cabo determinadas funciones para A, quien lógicamente espera que sea conforme a sus intereses. Por ello, el autor indica que entre A y B existe una serie de reglas implícitas pero vinculantes pues se espera que B actúe conforme le ha confiado A.³³

Este esquema permite explicar la forma en que funciona el sistema representativo en sus diversos niveles; y asimismo, permite identificar que el sistema representativo se funda en la idea de que la representación se sostiene por un mero acto de confianza de que el representante actuará conforme al interés del representado. Lo cierto es que, la realidad político social, ha visibilizado que esa idónea representación no se cumple porque los representantes se alejan de los intereses del representado, por ello, han surgido otros esquemas democráticos que buscan superar este escollo abriendo los canales de participación y transformando la idea de la democracia.

³² *Idem.*

³³ *Idem.*

2.2. Democracia directa y mecanismos de participación ciudadana

Tal como se ha descrito antes, la democracia es una forma de Estado y una forma de gobierno: un modo de organizar el poder político. Como forma de gobierno, la democracia se clasifica a partir del grado de participación de los ciudadanos en la toma de decisiones. Siguiendo esa línea de razonamiento, la democracia directa es la forma de gobierno en la cual el pueblo participa de manera *directa* y *continua* en el ejercicio del poder. De ahí que, esta forma de democracia, aparezca vinculada con el principio de la soberanía popular que encuentra justamente en el pueblo la fuente de justificación y legitimación del ejercicio del poder.

La democracia directa, en su acepción estricta e histórica, se entiende como el modelo de gobierno en el cual todo el pueblo participa en la toma de decisiones sin admitir ningún tipo de representación. Sin embargo, doctrinalmente también se identifica bajo el mismo concepto, un sistema de gobierno que admite ciertos grados de representación, el cual, muchas veces es denominado indistintamente como democracia directa o semidirecta.

Con frecuencia la expresión “*democracia directa*” es usada para referirse a un sistema de implementación de referéndums, pero estas variantes no equivalen a la democracia directa en sentido estricto. Podríamos decir, que para hablar de un sistema de democracia directa deberían converger al menos tres cosas: 1) Participación popular de manera directa y continua; 2) Representantes investidos de mandato imperativo y; 3) Mandatos revocables.

Mecanismos de Participación Ciudadana

La democracia directa incluye modalidades de participación política a través del voto directo. Las instituciones de democracia directa son:

- a)** Plebiscito
- b)** Referéndum
- c)** Consulta popular
- d)** Iniciativa popular
- e)** Revocación de mandato

La consulta popular, el plebiscito y el referéndum son términos que a veces se confunden o se usan indistintamente, aunque, si bien es cierto que, el plebiscito y el referéndum son formas de consulta popular, también lo es que cada uno tiene características singulares. La característica que comparten entre sí es que todos constituyen mecanismos de participación ciudadana.

2.2.1. Plebiscito

El plebiscito es una forma de consulta popular para aprobar o rechazar una determinada propuesta que versa sobre actos gubernamentales (no legislativos). En palabras de François Jean Prud'homme, el plebiscito *“sirve para que los ciudadanos decidan entre aceptar o rechazar una propuesta que concierne a la soberanía”*.³⁴

De acuerdo con Elisur Arteaga Nava, en los sistemas políticos contemporáneos, el plebiscito es utilizado para legitimar una resolución política grave mediante su sometimiento a votación popular.³⁵ En ese mismo sentido, García Pelayo indica que *“el plebiscito es la consulta al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional, es decir, política, en el genuino sentido de la palabra. No gira en torno a un acto legislativo, sino a una decisión política, aunque susceptible de tomar forma jurídica”*.³⁶

El plebiscito es un tipo de derecho político, es decir, de participación individual, que se ejerce mediante el sufragio directo. Este mecanismo de participación ciudadana está catalogado como una de las instituciones de democracia directa o semidirecta, mediante el cual los ciudadanos, a través de una consulta, se pronuncian sobre un determinado asunto de naturaleza política que es considerado tan trascendental que requiere la intervención directa de la voluntad del pueblo.

Por lo tanto, en su acepción más amplia, tenemos que el plebiscito es una forma de participación ciudadana en la que se apoya o rechaza la actuación política de un gobernante, en cualquier nivel de gobierno (nacional o

³⁴ Prud'homme, François Jean, *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, t.XV: Consulta popular y democracia directa*, México, Instituto Federal Electoral, 1997, p. 24.

³⁵ Cfr. Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, 4a. ed., México, Oxford University Press, 2014, p. 103.

³⁶ García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza, 2010, p. 184.

subnacional). Este tipo de consulta popular versa exclusivamente sobre asuntos relacionados con políticas públicas y actos de gobierno, más no de actos legislativos, lo que esencialmente lo distingue del siguiente mecanismo de participación ciudadana (referéndum).

2.2.2. Referéndum

El referéndum, por su parte, constituye una forma de consulta popular sobre actos legislativos (creación y adecuación de leyes) con carácter decisorio o meramente consultivo. Puede definirse como un “*proceso de consulta para la aceptación de una ley, así como para su modificación o abrogación, al cual tienen derecho los gobernados de acuerdo a las leyes de cada país*”.³⁷ En este sentido, podemos decir que la consulta que se realiza a través de un referéndum versa esencialmente sobre proyectos legislativos, en el cual, de acuerdo con Martín Krauze, “*los ciudadanos votan por ‘sí’ o por ‘no’ a un proyecto de ley*”.³⁸

Doctrinalmente se distingue entre referéndum obligatorio y referéndum facultativo, según sea el caso de que la Constitución determine su obligatoriedad y vinculación. Si es obligatorio se entiende que condiciona su validez jurídica al establecerse como un requisito y es facultativo si es discrecional para la autoridad utilizarlo o no.³⁹

Además, el referéndum o referendo como también se le conoce en algunos ordenamientos jurídicos, puede ser de dos clases, a saber: a) aprobatorio o b) derogatorio, como en el caso de Colombia. El primero tiene como finalidad convocar a la ciudadanía para la aprobación de un proyecto de ley, mientras que el segundo tiene por objeto someter a votación del pueblo la vigencia de una norma jurídica, es decir, que se somete a pronunciamiento popular dejar sin efectos una norma o ley (derogar).⁴⁰

³⁷ Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), *Diccionario universal de términos parlamentarios*, 2a. ed., México, Cámara de Diputados, 1998, p. 581, http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/Dicc_Term_Parla.pdf

³⁸ Krauze, Martín *et. al.*, *Democracia directa*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1997, p. 35.

³⁹ Cfr. De la Madrid, Miguel, “*Las formas de democracia directa*” en Concha Cantú, Hugo (coord.), *Sistema representativo y democracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 431, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/345/19.pdf>

⁴⁰ Cfr. Misión de Observación Electoral, *Mecanismos de participación ciudadana en Colombia 20 años de ilusiones*, Bogotá, Misión de Observación Electoral, 2012, p. 61.

En los sistemas que reconocen este mecanismo de participación ciudadana, por ejemplo Colombia, la fuente del referendo puede ser ciudadana o del gobierno, lo que quiere decir que la realización de un referendo puede ser a propuesta de los ciudadanos o convocada por el gobierno. En ambos casos, el pueblo es quien tiene el inalienable derecho de decidir sobre la aprobación o rechazo de un texto normativo, lo único que puede variar es el sujeto que activa el mecanismo.⁴¹

Existe una restricción en cuanto a la materia objeto de consulta, así como una limitación competencial para llevar a cabo un referendo.⁴² Por lo regular quedan excluidas del referendo leyes en materia fiscal, tributarias y de presupuesto, tratados internacionales, concesión de amnistías o indultos y aquellas que son de iniciativa exclusiva del poder legislativo o del gobierno.

Ahora bien, anteriormente se dijo que el término plebiscito y referéndum suelen confundirse, por lo que es menester aclarar que la diferencia entre ambos términos estriba en que el plebiscito está reservado para actos gubernamentales, mientras que el referéndum tiene como pretensión una modificación legislativa. Al respecto, cabe mencionar que no son instrumentos que deban utilizarse para el respaldo a políticas del gobierno, sino que son instrumentos al servicio de los ciudadanos y no de los gobernantes.

2.2.3. Consulta popular

La consulta popular es un mecanismo de participación ciudadana mediante el cual el titular del poder ejecutivo en el respectivo orden de gobierno (Presidente, gobernador o alcalde), somete a pronunciamiento popular un asunto de trascendencia nacional, regional o local, en cuyo caso, el resultado de la consulta popular es de carácter vinculante, siempre que este consignado en ley y se cumplan los requisitos de esta. En algunos ordenamientos podemos encontrar consultas que se refieren a asuntos de carácter territorial, como por ejemplo en Colombia.

⁴¹ *Idem.*

⁴² *Cfr.* Criado de Diego, Marcos y Delgado Gaitán, Johana Alexandra, “La democracia participativa”, en Correa Henao, Magdalena Inés *et al.* (ed.), *Lecciones de derecho constitucional*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018, t. II, p. 204.

Esta figura permite deliberar al pueblo acerca de determinado asunto de naturaleza legislativa o ejecutiva siempre que sea de interés de la administración y de la comunidad, con las excepciones que en forma restrictiva se establezcan en la Constitución y en la ley. La consulta popular puede ser de competencia discrecional del mandatario (Presidente de la República, gobernador o alcalde), pero hay determinados casos en que la Constitución puede determinar el carácter obligatorio de la consulta.⁴³

Además, en algunos casos las consultas populares están sometidos a límites materiales que exigen un control judicial previo para determinar si el asunto puede ser sometido a consulta popular, como es el caso mexicano, donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene a cargo el control de constitucionalidad sobre la materia de la consulta popular.⁴⁴

En virtud de lo anterior, es menester destacar que el referendo y el plebiscito son formas de consulta popular que se distinguen entre sí según la materia sometida a pronunciamiento popular (acto gubernamental, acto legislativo o asunto de trascendencia nacional, regional o local), por lo tanto, es importante no confundirlas ni referirse a ellas como sinónimos porque no lo son.

En México, a pesar de diversos intentos de reglamentación, no están reconocidos a nivel constitucional el plebiscito ni el referéndum. En el 2012 se introdujo en la Constitución Federal la consulta popular para temas de trascendencia nacional pero a pesar de su reglamentación estaban pendientes ciertas adecuaciones normativas para su implementación. Con la reforma constitucional en materia de consulta popular y revocación de mandato, aprobada a fines del 2019, sobre la cual se hablará en párrafos posteriores, se hicieron modificaciones importantes a esta figura para tratar de garantizar su operatividad.

El artículo 35 fracción 8 de la Constitución Federal prevé como un derecho ciudadano votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional o regional, conforme a los requisitos exigidos por la Constitución y la ley reglamentaria. Las consultas populares de asuntos de trascendencia nacional,

⁴³ Cfr. Misión de Observación Electoral, *op. cit.*, p. 136.

⁴⁴ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2020, artículo 35, fracción 8, numeral 3º, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf

entendiéndose aquellos asuntos que impacten en una parte significativa de la población, podrán convocarse por aquellos ciudadanos que representen el equivalente al 2% (dos por ciento) de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.⁴⁵

Para el caso de las consultas populares de temas de trascendencia regional, que sean competencia de la Federación, podrán ser convocadas por ciudadanos de una o más entidades federativas, en un número equivalente, al menos, al 2% (dos por ciento) de los inscritos en la lista nominal de electores de la entidad o entidades federativas que correspondan.⁴⁶

2.2.4. Iniciativa popular

La iniciativa popular es un mecanismo de participación ciudadana que consiste en el derecho que puede ejercer una parte del cuerpo electoral para exigir la consulta popular en torno a una acción legislativa, que se materializa mediante la presentación de una iniciativa de ley para que la autoridad legislativa entre al análisis, discusión y en su caso aprobación de determinado proyecto de ley.⁴⁷ De acuerdo con Francisco Berlín, la iniciativa popular es:

El derecho que se le confiere al pueblo para hacer propuestas de ley al Poder Legislativo, reconocido en algunas constituciones a favor del pueblo, estableciéndose como único requisito que la iniciativa sea presentada por cierto número de ciudadanos. Consiste en la transmisión de la potestad de iniciar el procedimiento de revisión constitucional o de formación de la ley formal, a una determinada fracción del cuerpo electoral.⁴⁸

La iniciativa legislativa popular es un derecho político de los ciudadanos para presentar un proyecto de ley o acto legislativo ante el órgano legislativo correspondiente. De acuerdo con García Pelayo, esta facultad popular puede ejercerse por una fracción del cuerpo electoral sobre una determinada acción legislativa.⁴⁹

Doctrinalmente, la iniciativa popular suele clasificarse en a) constitucional o b) legislativa, ya sea que la propuesta verse sobre una reforma a la Constitución o porque el proyecto pretenda modificar, adicionar, reformar o

⁴⁵ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2020, artículo 35, fracción 8, numeral 1º, inciso 3, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf

⁴⁶ *Idem.*

⁴⁷ Cfr. De la Madrid, Miguel, *op. cit.*, pp. 431-432.

⁴⁸ Berlín Valenzuela, Francisco, *op. cit.*, p. 503.

⁴⁹ García Pelayo, Manuel, *cit.* por Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, p. 102.

derogar una norma secundaria. También se distingue entre c) simple o d) formulada. La primera se refiere a la petición que la ciudadanía hace al Poder Legislativo para legislar en determinado tema y la segunda alude a los proyectos de ley elaborados y presentados directamente por los ciudadanos.

Al respecto, Arteaga Nava indica que: *“cuando se trata simplemente de una invitación a la autoridad legislativa ordinaria a legislar sobre una cuestión, se llama iniciativa simple; cuando la invitación se expresa en forma de proyecto se llama iniciativa formulada”*.⁵⁰ En ese orden de ideas, la iniciativa legislativa ciudadana, en su acepción genérica, es un derecho político que se ejerce por un grupo de ciudadanos que presentan ante el Congreso o equivalente órgano legislativo, un proyecto de ley. En México, los artículos 35 fracción 7 y 71 fracción 4 reconocen a los ciudadanos el derecho a iniciar leyes en un número equivalente al cero punto trece por ciento (0.13%) de la lista nominal de electores.⁵¹

2.2.5. Revocación de mandato

Otra de las instituciones de la democracia directa que también se identifica como mecanismo de participación ciudadana es la Revocación de Mandato. Este procedimiento permite la interrupción legal del cargo de un servidor público de elección popular. Consiste en una figura que admite a los ciudadanos destituir a un servidor público de elección popular, antes de que culmine el periodo para el cual fue electo, por medio de elecciones.

A través de este mecanismo los ciudadanos pueden decidir sobre la continuidad de un funcionario por la pérdida de la confianza o por actualizarse alguna causal previamente establecida que así lo justifique y siempre que se cumplan un conjunto de requisitos. Esta institución se analizará con mayor detenimiento en el siguiente capítulo.

Como se ha expuesto hasta aquí, las instituciones de democracia directa tienen como elemento común fomentar la participación ciudadana, de modo que los ciudadanos se involucren de manera más activa y significativa en la toma de

⁵⁰ Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, pp. 102-103.

⁵¹ *Cfr.* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2020, México, artículo 35, fracción 7 y artículo 71 fracción 4, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf

decisiones políticas. Los países con sociedades cada vez más democratizadas han optado por incluir en sus ordenamientos jurídicos instituciones de democracia directa. El país que ha alcanzado la mayor experiencia de un sistema de democracia directa es Suiza⁵², empero, en otras latitudes también se han incrementado los esfuerzos en la adopción de instituciones de democracia directa, lo cual se ha dado de forma paralela al desarrollo del constitucionalismo, que tal como analizaremos en el siguiente capítulo, se visibiliza sobre todo en el contexto latinoamericano.

En México, hasta antes de la reforma constitucional en materia de consulta popular y revocación de mandato, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre del dos mil diecinueve,⁵³ la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las fracciones 7 y 8 del artículo 35, únicamente reconocía como formas de participación ciudadana la iniciativa popular y las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional.⁵⁴ Con la reforma en cita, se adiciona la fracción 9 al artículo 35 para establecerse el derecho ciudadano a participar en los procesos de Revocación de Mandato y, por lo que refiere a las consultas populares, se adicionan las consultas regionales.⁵⁵

Cabe mencionar que antes de la entrada en vigor de la referida reforma, la Constitución de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 5 de febrero de 2017, misma que entró en vigor el 27 de septiembre de 2018, ya reconocía como instituciones de democracia directa la iniciativa popular, plebiscito, referéndum, consulta ciudadana, consulta popular y Revocación de Mandato.⁵⁶ Así mismo, otros estados de la federación, con

⁵² De acuerdo con la Red de conocimientos electorales, Suiza introdujo en a nivel federal la democracia directa en 1848, por lo que tanto a nivel federal como cantonal contempla diversas instituciones de democracia directa. Cfr. Red de conocimientos electorales, https://aceproject.org/ace-es/topics/es/esy/esy_ch02

⁵³ Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, núm. 17, 12 de diciembre de 2019, pp. 6-10, https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=284398&pagina=6&seccion=0

⁵⁴ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2014, México, artículo 35, fracción 7 y 8, http://www.dof.gob.mx/constitucion/marzo_2014_constitucion.pdf

⁵⁵ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2020, México, artículo 35, fracción 9, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf

⁵⁶ Constitución de la Ciudad de México, 2020, artículo 25, <http://aldf.gob.mx/archivo-922a1854fcc77c5bc4d93251a297c2f1.pdf>

antelación a la reforma, ya regulaban de manera singular estos mecanismos de participación, tal como se analizará en el capítulo cuarto del presente trabajo.

2.3. Democracia participativa

Al margen del constitucionalismo moderno, la introducción de formas específicas de democracia directa no significa la sustitución de la delegación del poder decisorio por la participación directa de los ciudadanos en todas las decisiones políticas.

La democracia directa no lo es en el sentido riguroso del término, de tal guisa que no pretende reemplazar los actuales sistemas representativos, sino únicamente complementar los gobiernos representativos mediante la ampliación de la participación de los ciudadanos; maximizando la idea de que el pueblo es quien en todo momento conserva la soberanía y es por ello que está legitimado para intervenir en los asuntos de la vida pública sin admitir que esta participación se encuentre limitada por el sólo hecho de estar representados. Alrededor de esta idea se construye un nuevo modelo democrático que pretende justamente la introducción de formas de democracia directa sin abandonar las antiguas formas de representación. A este modelo se le denomina democracia participativa.

La democracia participativa puede definirse como:

Una organización institucional dirigida a la presencia, la influencia y la participación continuadas de los ciudadanos y de las organizaciones sociales en los asuntos públicos, bien en las etapas previas a la adopción de una decisión, en la propia decisión o en el control del cumplimiento de lo decidido.⁵⁷

La democracia participativa no es algo que haya de suponerse o que esté simplemente dado. Es un modelo de democracia consolidado, vigente desde hace treinta años, que transformó la concepción clásica de la democracia, a partir de la introducción de mecanismos que extienden la intervención de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones, sin soslayar la representación política.

⁵⁷ Criado de Diego, Marcos y Delgado Gaitán, Johana Alexandra., *op. cit.*, p. 191.

La expresión “*democracia participativa*” no es unívoca, toda vez que no existe un consenso doctrinal sobre su significación, sobre todo porque adquiere acepciones distintas según el contexto constitucional norteamericano, europeo y latinoamericano, aunque existen constantes en su aproximación conceptual.

En ocasiones, para referirse a esta forma de democracia, se usan como sinónimos «democracia directa» o «democracia semidirecta», aunque son claramente conceptos distintos. Otra de las constantes es la relación que guarda con otras nociones de democracia (representativa y directa), sobre las cuales se delimita su alcance y contenido. La idea generalizada sobre la democracia participativa es que, con la introducción de mecanismos de participación en modelos de democracia representativa, se complementa, perfecciona y regenera la democracia representativa.

Sobre el origen del término, este aparece en los años 60 del siglo XX en Estados Unidos de América, producto de un movimiento estudiantil denominado: “Estudiantes por una sociedad democrática” que, en 1962, mediante la “Declaración de Port Huron”, porfiaba la participación democrática como eje central de un cambio social, político y económico, que más tarde daría como resultado el ideario de la “Nueva izquierda”.⁵⁸ Con ello, “*la democracia participativa es entendida como la forma del poder popular*”.⁵⁹

A partir de este hecho, aparecen los primeros matices del contenido ideológico de la democracia participativa en general y de la participación ciudadana en particular; término que se ha venido construyendo y que ha adquirido connotaciones puntuales en diversas latitudes. Quizá sea en las constituciones latinoamericanas y algunas andinas donde se visibiliza la forma más acabada de su articulación y consolidación.

El diseño del modelo de democracia participativa, conserva las formas clásicas de la democracia representativa y adopta instituciones de democracia directa (plebiscito, consultas populares, referendo, revocatoria de mandato); que no sólo amplían la participación ciudadana en el ejercicio del poder, sino que, también, permiten un control popular continuo sobre los gobernantes. Esta

⁵⁸ Cfr. Criado de Diego, Marcos, *Participar. La ciudadanía activa en las relaciones estado sociedad*, Madrid, Dykinson, 2014, p. 119.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 120.

dualidad permite esbozar un modelo democrático basado en la deliberación compartida de representantes y ciudadanos en la toma de decisiones, cuyo objetivo principal es la redistribución real del poder.

Las premisas de este nuevo modelo son una combinación de concepciones clásicas y modernas sobre democracia: 1) la responsabilidad de las autoridades; 2) la revocabilidad de algunos de ellos y; 3) la participación continua de la colectividad en la toma de decisiones.⁶⁰

De acuerdo con Giovanni Sartori, el aspecto novedoso de la teoría de la democracia participativa estriba en este último elemento, es decir, en la importancia del concepto de participación.⁶¹ De acuerdo con este autor, la participación es “*tomar parte en persona*”, es decir, no es el mero hecho de estar envuelto en algún acontecimiento, sino en automovimiento.⁶²

En palabras de Marcos Criado de Diego, la participación es: “una acción fundamental destinada a la defensa del interés propio o (...) a la promoción del bien común. En ambos casos, la participación se entiende como una forma de colaboración entre grupos e individuos para la construcción de una voluntad colectiva”.⁶³ Así mismo, sostiene que la participación es un instrumento en manos de la sociedad para determinar el poder político, como también es un mecanismo en poder del Estado para determinar a la sociedad.⁶⁴

La participación ha servido como forma de reconciliación entre Estado y sociedad, y ha permitido recobrar la legitimidad institucional perdida. Una especie de artilugio del Estado para la reivindicación democrática y para cimentar el diálogo entre sociedad y Estado. Además, representa uno de los vehículos más eficaces de los movimientos sociales.

El concepto de participación —en el marco de la democracia participativa— aparece relacionado con el adjetivo “político”, sin el cual carece de impacto, toda vez que, es el ámbito donde primordialmente se busca la

⁶⁰ Cfr. Rey Salamanca, Felipe, *Voto programático y programas de gobierno en Colombia*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2015, p. 28.

⁶¹ Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*, trad. de Santiago Sánchez González, Madrid, Alianza Universidad, 1988, p. 150.

⁶² Cfr. *Ibidem*, p. 153.

⁶³ Criado de Diego, Marcos, *op. cit.*, p. 52.

⁶⁴ Cfr. *Ibidem*, p. 11.

inmersión activa de los ciudadanos. La participación política se refiere “al derecho que tienen los ciudadanos a tomar parte en las decisiones que afectan en distintas dimensiones en la conformación del poder político, en su propio ejercicio, así como en el control de éste.”⁶⁵

Una de las modalidades de la participación política (y la más usada en democracias liberales) es el voto, pero no es la única forma de participación política. Justamente, la democracia participativa busca abrir los canales de participación en la esfera política que, por mucho tiempo, habían sido exclusivos de la clase gobernante y que ahora deviene en una restructuración democrática tanto de la sociedad como del Estado.

La emergencia de la democracia participativa se origina en los años sesenta del siglo XX, y eclosiona debido a la crisis de la democracia representativa liberal.⁶⁶ “Una crisis que se origina por la concentración del poder del Estado en el Ejecutivo, la falta de mecanismos de control popular sobre los gobernantes, que acaban respondiendo a los intereses de los grupos sociales más poderosos, y la consecuente desafección ciudadana por partidos e instituciones.”⁶⁷

Así, pues, la democracia participativa se consolida como un “contra-modelo”, cuya fórmula se basa en la participación activa de los ciudadanos, que rompe con la restricción de participación electoral, replantea el papel del ciudadano en la vida pública y extiende su participación en la conformación, ejercicio y control del poder político. La introducción de mecanismos de participación ciudadana representa, dentro del Estado social de derecho, la transición de la democracia representativa a la democracia participativa.

La construcción del modelo participativo ha sido una apuesta por subsanar las imperfecciones del sistema representativo sin tocar los extremos de la democracia directa que prescinde de la representación política, por ello, es visto como un modelo democrático intermedio que, al abrir los canales de participación ciudadana, zanja la distancia entre representantes y ciudadanos.

⁶⁵ Venegas Gil, Pedro, *El sistema electoral en la elección del Congreso colombiano: su configuración constitucional*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018, p. 57.

⁶⁶ Cfr. Criado de Diego, Marcos y Delgado Gaitán, Johana Alexandra, *op. cit.*, p. 191.

⁶⁷ *Ídem.*

Al respecto, Felipe Rey Salamanca, señala que, identificarse como un modelo intermedio significa fundamentalmente tres cosas: primero, un redimensionamiento del rol del ciudadano que deja atrás la idea de un sujeto pasivo que sólo elige representantes; sustituyéndola por el de un ciudadano más activo y comprometido con la vida pública. En segundo lugar, significa ampliar el espectro democrático; esto es, introducir otras formas de participación, aunadas al derecho al voto, que permitan la inclusión del ciudadano en la toma de decisiones en otros espacios, verbigracia, el referéndum, plebiscito, consulta e iniciativa popular, revocatoria de mandato, entre otras. Finalmente, de estos dos presupuestos, se colige el tercer significado que refiere una revaloración del vínculo entre autoridades y administrados, de suerte que la participación ciudadana realmente incida en la adopción de decisiones públicas.⁶⁸

⁶⁸ Cfr. Rey Salamanca, Felipe, *op.cit.*, p. 31.

CAPÍTULO SEGUNDO
REVOCACIÓN DE MANDATO

SUMARIO

1. Concepto y características. 2. Acerca del mandato imperativo 3. La Revocación de Mandato en el Derecho comparado: Perú; Ecuador; Venezuela; Bolivia. 4. Argumentos a favor y en contra de la Revocación de Mandato. 5. Importancia de abrir el debate.

1. Concepto y características

De las instituciones de democracia directa, la Revocación de Mandato es la más controvertida; una de las menos exploradas en la doctrina y con poco reconocimiento normativo. Sin embargo, en los últimos años, con la oleada democratizadora de los noventa, a raíz de la crisis de la democracia representativa, se ha proliferado su reconocimiento en América Latina y en diversas constituciones del mundo, lo cual, ha despertado el interés de la academia.

La Revocatoria de Mandato es una institución vigente en diversos ordenamientos jurídicos del orbe. Algunos de los países que reconocen la revocación de mandato son Suiza, Estados Unidos, Etiopía, Cuba, Nigeria, Ecuador, Perú, Panamá, Venezuela, Bolivia y Colombia.⁶⁹ En América Latina, la revocatoria de mandato —junto con otras instituciones de democracia directa— fue introducida a nivel constitucional durante los años noventa, en un contexto de crisis del sistema representativo.⁷⁰

Al respecto, es menester iniciar por un acercamiento conceptual. La Revocación de Mandato “es el procedimiento mediante el cual los ciudadanos pueden destituir mediante una votación a un funcionario público antes de que

⁶⁹ International Institute for Democracy and Electoral Assistance, *Direct Democracy*, Suecia, Ediciones IDEA, 2009, pp. 115-116, <http://www.eods.eu/library/IDEA.Direct-DemocracyEN.pdf>

⁷⁰ Cfr. Eberhardt, María Laura, “La revocatoria de mandato en Colombia: diseño institucional y resultados de su aplicación”, *Revista de Derecho Político*, Madrid, 2018, núm. 103, septiembre-diciembre de 2018 p. 455, <http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/23210/18613>

expire el periodo para el que fue elegido”⁷¹. Esto es, un procedimiento que permite al electorado solicitar la remoción anticipada del cargo de representantes populares, sirviéndose de la misma vía por el cual los eligieron, es decir, mediante elecciones. En este mismo sentido, Frances Kendall señala que el *referéndum de remoción* o también conocido como *recall* “es el derecho de la gente de proponer, a través de una petición firmada por un cierto porcentaje de votantes, que un político en particular u otro funcionario electo sea despedido, lo que debe ser expuesto a referéndum”.⁷²

De acuerdo con María Laura Eberhardt, la Revocación de Mandato “es un mecanismo de *accountability vertical* que permite a los ciudadanos mantener el control sobre los gobernantes elegidos durante la mayor parte del tiempo que dura su cargo”.⁷³ Lo anterior, es de suma importancia toda vez que una de las características de este mecanismo es que constituye un mecanismo de control y rendición de cuentas. Para esta autora, la revocatoria de mandato “*habilita a un número de electores insatisfechos con algún representante a reclamar elecciones especiales en las que puedan destituirlo*”.⁷⁴

Por su parte, Daniel Serrafiero, menciona que la revocatoria de mandato constituye “*una herramienta novedosa que habilita a los ciudadanos a revocar el mandato de aquellas personas elegidas por voto popular que han dejado de contar con su aprobación o confianza*”.⁷⁵ Para Daniel Zovatto, la revocatoria de mandato consiste en “*la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular del cargo de elección popular como resultado de un proceso del mismo tipo*”.⁷⁶

La revocatoria de mandato o *recall* “*constituye un mecanismo 'reactivo' debido a que se emplea como reacción de una parte (un sector de la ciudadanía)*

⁷¹ García Campos, Alan, “Revocación del mandato: Un breve acercamiento teórico”, *Quid Iuris*, México, año 1, vol. 1, 2005, p. 26, <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/quid-iuris/article/view/17286/15495>

⁷² Krause, Martín, *op. cit.*, p. 60.

⁷³ Eberhardt, María Laura, *op. cit.*, p. 455.

⁷⁴ *Idem.*

⁷⁵ Serrafiero, Mario Daniel y Eberhardt, María Laura, “Presidencialismo y revocatoria de mandato presidencial en América Latina”, *Política y Sociedad*, Madrid, 2017, vol. 54, núm. 2, 2 de octubre de 2017, p. 514, <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/50998/51688>.

⁷⁶ Zovatto, Daniel, “Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado 1978-2010”, *Revista de sociología*, Santiago, 2010, núm. 24, 1 de enero de 2010, p. 94, <https://revistas.uchile.cl/index.php/RDS/article/view/14408/14718>

frente a una acción previa realizada por otra (el mandatario), acción juzgada por la población de modo tan negativo que motiva la búsqueda de una finalización anticipada del período del representante en cuestión”.⁷⁷ En ese sentido, la idea de la revocación de mandato, tal como se aduce en la cita que precede, es una petición de una parte de la ciudadanía que representa una reacción que bien puede ser una manifestación de la desaprobación de la gestión esto es, una inconformidad con el desempeño en el cargo del funcionario, por lo que la ciudadanía solicita la conclusión anticipada del mandato.

En esta misma línea, Miguel Covián indica que la Revocación de Mandato consiste en que *“una vez que los representantes populares se sitúan en la etapa del ejercicio del poder político y empiezan a tomar decisiones, los ciudadanos tienen el derecho de revocar el mandato que se les ha otorgado, en las condiciones y conforme los procedimientos establecidos en las leyes”*.⁷⁸

Si analizamos cada uno de los conceptos doctrinales, encontramos que la mayoría coinciden en que se trata de a) un mecanismo de control y b) un derecho de los ciudadanos; para remover, mediante votaciones, a un servidor público de elección popular, antes de que concluya el periodo para el cual fue electo, cumpliendo ciertos requisitos de número, tiempo y forma.

Estos requisitos consisten en fijar las condiciones que se deben de reunir a fin de que uno, se pueda solicitar la revocación de mandato y dos, se logre llevar a cabo el procedimiento revocatorio. El primer requisito (número) se refiere al porcentaje de ciudadanos que integren la lista nominal de electores, que tendrían que solicitar la Revocación de Mandato para iniciar un procedimiento revocatorio. Este requisito se exige en dos momentos, primero en la solicitud y después en la votación (umbral).

⁷⁷ Eberhardt, María Laura, “La revocatoria presidencial en América Latina. Ventajas y limitaciones. Los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador”, *Colombia internacional*, 2017, núm. 92, octubre-diciembre de 2017, p. 108, <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/colombiaint92.2017.04>

⁷⁸ Covián Andrade, Miguel, *El sistema político mexicano y legitimidad electoral y control del poder político*, México, Centro de estudios de ingeniería política y constitucional, A.C., 2004, pp. 320-336.

El segundo requisito (tiempo) condiciona en qué momento de la gestión del mandatario se puede solicitar la revocación, es decir, indica si puede solicitarse una vez transcurrido determinado tiempo del mandato constitucional y hasta qué tiempo previo a la conclusión del mandato y, por último, el tercer requisito (forma) alude a la manera en que se debe llevar a cabo el procedimiento; esto es, desde la presentación de la solicitud, la convocatoria, hasta la votación para revocar el mandato.

Si analizamos aquellos ordenamientos jurídicos que contemplan la revocación de mandato, advertiremos que por lo regular se establece dentro del esquema normativo a) quiénes son sujetos de revocación, b) quiénes pueden promoverla, c) cuándo y d) cómo, con lo cual se cumplen los tres requisitos de número, tiempo y forma, además de señalar qué autoridades son susceptibles de ser revocadas.

En razón de lo anterior, es importante mencionar que el diseño institucional de la Revocación de Mandato se da de forma distinta en cada ordenamiento dependiendo del modelo de Estado que siguen. La principal variante estriba en los sujetos susceptibles de revocación. Algunos países permiten la revocación de mandato del orden nacional o federal, o bien, únicamente cargos del orden subnacional, estatal o local, además de que los mandatos no tiene la misma duración; por lo que el tiempo para solicitar la revocación también varía en cada caso.

Asimismo, cada país exige requisitos de tiempo, número y forma distintos. No existe una regla general, pero si existen directrices que hacen más o menos efectiva la figura. Por ejemplo, el requisito de tiempo para solicitar la Revocación de Mandato depende de la duración de los mandatos previstos por la Constitución, aunque la mayoría de los países ha optado por establecer la media del mandato para solicitar la revocación. Es importante que el diseño institucional de la figura sea armónico con todo el ordenamiento jurídico para que la institución alcance una realidad operativa.

Ahora bien, sobre las causantes de revocación cabe decir que no existe un consenso doctrinal, pero regularmente se invoca la pérdida de la confianza, insatisfacción generalizada o incumplimiento. En realidad este es uno de los

temas más debatidos entorno a la Revocación de Mandato porque las causales de revocación son esencialmente de carácter político. No podemos soslayar que la naturaleza de la institución es netamente política, por tanto, es un instrumento, al igual, netamente político.

2. Acerca del mandato imperativo

La idea de la representación política se construyó al margen del pensamiento clásico de Siayés, Locke, Hobbes, Montesquieu, Tocqueville, Weber, Mill, Burke, Schmitt; quienes cimentaron las bases de la teoría de la representación política. Sin embargo, en los últimos años se han replanteado los postulados básicos de esta teoría, centrando el debate en la prohibición del mandato imperativo, que constituye una de las principales características del régimen representativo, al ser la garantía de independencia del representante.

Es inconcuso que la representación política es un instrumento necesario para que el Estado pueda llevar a cabo sus funciones, toda vez que el pueblo no puede gobernar directamente y, por ello, se sirve de representantes para la toma de decisiones; sin embargo, la segregación entre representantes y representados, a raíz del incumplimiento de las promesas hechas por la clase política, ha propiciado una presión popular por limitar —más no eliminar— el grado de independencia que detentan los representantes.

La representación política “es una presunción, en virtud de la cual se supone que el gobernante hace lo que el propio pueblo haría si ocupara ese lugar directamente”.⁷⁹ Lo cierto es que esa presunción es relativa porque la misma fórmula de la representatividad no obliga al representante a seguir ni cumplir ninguna encomienda (libre representación o mandato libre).

En contraposición a lo anterior, los sistemas de democracia directa se basan en el mandato imperativo, que de acuerdo con el Diccionario prehispánico del español jurídico de la Real Académica Española, constituye “*un mandato por*

⁷⁹ Vanossi, Jorge Reinaldo A., *Estudios de teoría constitucional*, México, UNAM, Instituto de investigaciones jurídicas, 2002, p. 162, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/208/14.pdf>.

*virtud del cual el representado se reserva la facultad de instruir al mandatario*⁸⁰ es decir, que el representado puede darle al mandatario o representante instrucciones concretas y obligatorias; de la cual deriva una pretensión de responsabilidad entre el representante y los ciudadanos, en caso de incumplimiento, ya que las instrucciones del representado tienen carácter de obligatorias. En ese orden de ideas, el mecanismo que permite hacer efectivo el mandato imperativo es la Revocación de Mandato y por tanto es uno de sus postulados teóricos. A efecto de alcanzar una nota más definida acerca del mandato imperativo, es menester hacer mención liminar de dos conceptos adyacentes: el de representación, por un lado y, el del mandato, por otro.

La representación, de acuerdo con Max Weber, implica que *“la acción de determinados miembros de la asociación (representantes) se imputa a los demás o que éstos consideran que deben admitirla como ‘legítima’ y vinculatoria para ellos”*.⁸¹ Siguiendo a este autor, la representación adopta cuatro formas típicas:

1) *Representación apropiada*, donde el poder representativo tiene un ámbito tradicional; 2) *Representación estamental*, que se da por derecho propio; 3) *Representación vinculada*, en la cual los representantes son elegidos y su poder representativo está limitado por mandato imperativo, derecho de revocación y ligado al consentimiento de los representados y, finalmente, 4) *Representación libre*, en la cual el representante no está ligado a ninguna instrucción ni tiene el deber de tomar en cuenta los intereses particulares de sus delegantes. El representante se convierte en un “señor” que goza cierta investidura, no es “servidor” de los electores.⁸²

De esta clasificación, la *representación vinculada* se identifica con sistemas de democracia directa y de democracia participativa, mientras que la *representación libre* caracteriza los regímenes representativos y está imbricada en la mayoría de las democracias constitucionales modernas. El principio representativo dentro de la estructura estatal permea el Poder Legislativo que es un órgano esencialmente representativo y el Poder Ejecutivo; tanto en

⁸⁰ Real Academia Española, *Diccionario prehistórico del español* jurídico, <https://dpej.rae.es/lema/mandato-imperativo>

⁸¹ Weber, Max, *Economía y sociedad*, trad. de José Medina *et al*, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 2002, p. 235.

⁸² *Cfr. Ibidem*, pp. 235-236.

régimenes presidencialistas en los que el titular del Poder Ejecutivo es elegido popularmente, como en sistemas parlamentarios.

El concepto de representación así como el del mandato, son conceptos del derecho privado extendidos al derecho público, pero con matices claramente distintos. La discusión jurídica sobre la naturaleza de la representación política ha propiciado el estudio del concepto a la luz tanto del derecho privado como del derecho público, pues a partir de su diferenciación, para algunos autores, se pueden comprender mejor sus aspectos característicos, mientras que para otros, la idea de la representación sólo puede estudiarse a partir del derecho público. Veamos el alcance conceptual desde ambas ópticas.

Al margen del derecho privado, la representación se clasifica en directa e indirecta. Es *directa* cuando una persona actúa en nombre y por cuenta de otra y es *indirecta* cuando una persona actúa en nombre propio y por cuenta de otra.⁸³ La anterior distinción permite explicar por qué a partir de la forma en que se configura la representación (directa o indirecta) la relación jurídica entre representado y un “tercero”, puede ser revocable o irrevocable.

Por ejemplo, el mandato es una forma de representación indirecta y constituye “*un contrato que tiene por objeto obligaciones de hacer*”,⁸⁴ es decir; que este tipo de contrato busca la realización de determinados actos encomendados por el mandante al mandatario; y en esa lógica, al no cumplirse, el mandato es revocable. Esto es así —explica Bernardo Pérez— porque el mandato es un contrato que se celebra para cumplir una obligación, además de ser un contrato *intuitu personae*, que quiere decir que se otorga en razón de un acto de confianza, por lo cual, por su propia naturaleza, es revocable.⁸⁵

Ahora, desde la óptica del derecho público, y específicamente de la doctrina político-constitucional, la representación política permite, por un lado, legitimar el régimen político del Estado y, por otro, satisfacer la participación

⁸³ Cfr. Pérez Fernández del Castillo, Bernardo, *Representación, poder y mandato. Prestación de servicios profesionales*, México, Porrúa, 2015, p. 11.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 16.

⁸⁵ Cfr., *Ibidem*, p. 38.

popular, que finalmente legitima la relación existente entre representante y gobernado.

Para Schmitt, la representación pertenece a la esfera de lo público y lo político, dado que para este autor la representación no es un fenómeno de carácter normativo sino existencial. “*Representar es hacer perceptible a un ser imperceptible mediante un ser de presencia pública. La dialéctica del concepto está en que se supone como presente lo imperceptible, al mismo tiempo que se hace presente*”.⁸⁶

Sobre la libre representación, Schmitt apunta que el representante es libre porque no es ni funcionario ni un comisionado. Para este autor, cuando un representante es tratado como un representante de derecho privado; acatando los intereses de sus electores, ya no es un verdadero representante. Su idea esencialmente estriba en que la representación es de la unidad de un todo no de un cuerpo electoral.⁸⁷

A estas consideraciones se adhieren aquellos que sostienen que la representación popular actúa para un Estado entero y las decisiones adoptadas deben corresponder al bien común, el cual prevalece sobre los intereses de un cuerpo electoral. La idea de la representación libre se forma alrededor de una representación nacional que no está condicionada por los deseos y mandatos particulares de sus electores.⁸⁸

La prohibición de instrucciones y la irrevocabilidad del mandato son los rasgos distintivos del mandato representativo, a partir de los cuales se puede explicar el funcionamiento de los regímenes representativos. Estas ideas constituyeron la inspiración del discurso de Edmund Burke en 1774, en la famosa *Carta a los electores de Bristol*, en la que expresó que un representante no representa a sus electores dado que es representante de todo el cuerpo electoral. Para Burke, el Parlamento no es un congreso al servicio de los

⁸⁶ Schmitt, Carl, *Teoría de la constitución*, trad. de Francisco Ayala, Madrid, Alianza, 1996, p. 209.

⁸⁷ Cfr. *Ibidem*, pp. 212-213.

⁸⁸ Cfr. Zippelius, Reinhold, *Teoría General del Estado*, 4a. ed., trad. de Héctor Fix Fierro, México, Porrúa, 2002, p. 192.

intereses de los electores sino una asamblea deliberativa de una sola Nación con un solo interés.⁸⁹

En síntesis, la representación puede darse con un mayor o menor grado de independencia. A mayor grado de independencia la representación es libre (mandato libre o mandato representativo) y a menor grado de independencia la representación es vinculada (mandato imperativo). La representación libre que prohíbe el mandato obligatorio es exactamente la antítesis del mandato imperativo en el que se fundamenta la representación de intereses del electorado.

El mandato imperativo había existido hasta la promulgación de la Constitución francesa de 1791. A partir de entonces, la prohibición del mandato imperativo se estableció como un principio de las constituciones de regímenes representativos. Históricamente podemos ubicar los orígenes del mandato imperativo en Inglaterra, a inicios del siglo XIII, cuando los representantes de los pueblos recibían ordenes de los ciudadanos respecto de si debían aceptar el cobro de impuestos por parte del rey. Esta práctica se extendió por Europa durante la edad media.⁹⁰

De acuerdo con Marx Weber, el mandato imperativo es una figura conocida desde antiguo, utilizada en diversas asociaciones, tales como los representantes de las comunas francesas que estuvieron ligados a sus *cahiers de doléances*.⁹¹ Según Weber, la quiebra del mandato imperativo se vio influenciada principalmente por la actitud de los príncipes. Los reyes franceses exigían la libre deliberación de los *États généraux*, con la finalidad de que pudieran votar las propuestas del rey, que de existir el mandato imperativo no podrían votarse.⁹²

Por su parte, Vanossi indica que el mandato imperativo históricamente fue característico de las representaciones feudales, en las que la voluntad del grupo, distrito o estamento, era siempre superior a la del representante, el cual, siempre

⁸⁹ Cfr. Bustos Gisbert, Rafael, *op. cit.*, p. 25.

⁹⁰ Cfr. Rey Salamanca, Felipe, *Teoría de la Representación Política en el Derecho Público*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana-Grupo Editorial Ibañez, 2014, p. 43.

⁹¹ Cfr. Weber, Marx, *op. cit.*, p. 236.

⁹² *Ibidem*, p. 237.

estaba sujeto a instrucciones y debía rendir cuentas. Esta forma de representación imitaba un esquema de derecho privado y por tanto existía la Revocación de Mandato.⁹³

El mandato imperativo durante la Edad Media y hasta antes de la revolución francesa, fue una figura muy utilizada por los estamentos para las reuniones con el rey. En España, por ejemplo, las leyes eran producto de encuentros entre el Rey y los estamentos, que se personificaban a través de representantes elegidos por los integrantes de las ciudades con un poder que contenía las peticiones concretas para el rey y un marco de discreción para la deliberación de los representantes.⁹⁴

En Francia también se utilizó el mandato imperativo para las reuniones de los estamentos con el Rey. El método utilizado fueron los llamados *cahiers de doléances* en las que se asentaban las peticiones de cada ciudad. Los *cahiers* se formaban a partir de la celebración de asambleas en las que se elegía a los representantes que finalmente concurrían a la elaboración de los *cahiers* generales.⁹⁵ En el caso de Estados Unidos, hasta antes de la declaración de derechos de 1689 (*Bill of rights*), algunos estados permitían dar instrucciones a sus representantes.⁹⁶

Finalmente, con el triunfo de la revolución francesa y la cimentación de la democracia representativa, se originó la brecha existente entre el pueblo y los representantes, pues se prohibió expresamente que los ciudadanos pudieran dar instrucciones a sus representantes y se estableció el mandato libre⁹⁷. Desde el surgimiento del Estado parlamentario hasta nuestros días, el principio de representación es una constante en las Constituciones contemporáneas. El único momento histórico, posterior a la revolución francesa, en que el mandato imperativo volvió a utilizarse, aunque con una vida efímera, fue en el siglo XIX, donde el pensamiento marxista propició que la Comuna de París estuviera

⁹³ Cfr. Vanossi, Jorge Reinaldo A., *op. cit.*, p. 182.

⁹⁴ Cfr. Rey Salamanca, Felipe, *Teoría de la Representación Política... cit.*, pp. 44-48.

⁹⁵ Cfr. *Ibidem*, p. 46.

⁹⁶ Cfr. *Ibidem*, p. 48.

⁹⁷ Cfr. *Ibidem*, p. 47.

integrada por consejeros elegidos democráticamente, responsables y revocables.⁹⁸

El mandato imperativo, por sus antecedentes históricos, es para muchos críticos un instrumento obsoleto que va en contra de la visión burguesa de la democracia y del Estado parlamentario y representativo. Un instrumento que pretende sustituir radicalmente la representación eliminando totalmente la libertad deliberativa. También, es identificado con democracias populares o democracias directas, y muchas veces considerado una representación del pensamiento socialista.⁹⁹

Al respecto, Felipe Rey Salamanca sostiene que *“el mandato imperativo nunca ha sido lo que sus críticos dicen que es”*.¹⁰⁰ Afirmación que compartimos dado que el mandato imperativo se ha entendido como una forma de representación sin ningún grado de independencia del representante, lo cual, de acuerdo con el autor en cita, es erróneo, ya que aduce existen indicios que permiten afirmar que históricamente esta institución coexistía con el mandato libre; es decir, que las encomiendas iban acompañadas de cierto grado de discrecionalidad para que los representantes deliberaran y tomaran decisiones con un margen de libertad.¹⁰¹

Sobre los argumentos en contra del mandato imperativo, Felipe Rey Salamanca identifica cuatro argumentos que permiten explicar de manera general las razones que, desde la revolución francesa, han justificado la prohibición del mandato imperativo. El primero es el *argumento deliberativo*, encabezado por Burke en su famoso discurso a los electores de Bristol. Este argumento reposa en dos premisas: *“La primera es que el gobierno y la legislación son asuntos de razón, no de inclinación u opinión y, por tanto, tampoco de voluntad (...) la segunda premisa es que la deliberación contribuye mejor a este propósito”*.¹⁰² Este argumento fue el vector que impulsó la revolución

⁹⁸ *Ibidem*, p. 48.

⁹⁹ *Ibidem*, p. 49.

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 44.

¹⁰¹ *Cfr. Idem*.

¹⁰² *Ibidem*, p. 52.

francesa, según el cual la independencia es necesaria para que exista deliberación.

El segundo argumento es el del *interés general* que gira en torno al binomio mandato-independencia. Este argumento “*consiste en que no cabe mandato imperativo donde sólo hay un interés, el interés general*”.¹⁰³ Este argumento fue utilizado tanto por Burke como por Siayés, para quienes los diputados representan a la unidad de un todo. Este argumento representa la expresión del principio de la soberanía nacional.

El tercer argumento es el de la *superioridad de los representantes*. Este argumento tecnócrata, encabezado por John Stuart Mill, supone la superioridad intelectual de los gobernantes, motivo por el cual no se les puede dar instrucciones, esperando que actúen como un ciudadano común. El mandato libre es el precio que los ciudadanos pagan a cambio de ser gobernados por personas que entienden de los asuntos públicos.

Finalmente, el cuarto argumento es el *argumento práctico*, según el cual el mandato imperativo es fácticamente inoperante por la complejidad de los Estados actuales. De acuerdo con Philip Pettit, citado por Felipe Rey Salamanca, la voluntad colectiva difícilmente estará configurada para no tener que ser reconstruida por sus representantes, por ello, es que para este autor la representación se torna interpretativa.¹⁰⁴

Ahora bien, así como existen posturas en contra del mandato imperativo¹⁰⁵ también hay posicionamientos a favor del mismo. Las razones giran en torno a la crisis de los regímenes representativos que en la actualidad son altamente cuestionados por la restringida participación ciudadana y el incumplimiento de promesas de la clase gobernante, por tanto, el mandato imperativo es un especie de paliativo para reivindicar “*el objeto último de la*

¹⁰³ *Ibidem*, p. 57.

¹⁰⁴ *Cfr. Ibidem*, p. 62.

¹⁰⁵ Según Felipe Rey Salamanca, para rebatir los argumentos en contra del mandato imperativo es menester distinguir las diferentes formas que puede adoptar el mandato imperativo. No sin antes dejar claro que todo mandato es vinculante; esto es: todo mandato obliga a algo. A partir de ello, este autor distingue entre mandato libre en sentido estricto, mandato de intereses, mandato de deseos, mandato promisorio, mandato instructivo y mandato imperativo en sentido estricto. *Cfr. Ibidem*, pp. 97-120.

*representación en una democracia que es que el pueblo pueda autodeterminarse a través de sus representantes”.*¹⁰⁶

Felipe Rey Salamanca tenía razón cuando adujo que no puede existir representación democrática sin mandato. En una dictadura, por ejemplo, el representante es totalmente independiente pero en una democracia un representante es un mandatario y esto resulta de razones obvias. Cuando uno elige un representante no lo hace para que éste persiga sus intereses personales sino para que cumpla lo que previamente ha prometido. También es lógico que el cumplimiento de las promesas no depende sólo del representante, ya que puede estar condicionada por la deliberación de un ente colectivo (como es el caso de aprobación de leyes). No podemos soslayar que *“en una democracia los representantes siempre están obligados a cumplir un mandato y que ese mandato está vinculado con la voluntad o los intereses del sujeto representado”.*¹⁰⁷

3. La Revocación de Mandato en el Derecho Comparado

Al principio de este capítulo se mencionó que la Revocación de Mandato es reconocida en diversos ordenamientos jurídicos del mundo, y aunque en relación con los demás mecanismos de participación popular, la Revocación de Mandato tiene menor reconocimiento normativo, no se puede soslayar que ha logrado una regulación interesante y ascendente visible sobre todo en el contexto latinoamericano, razón por la cual se elabora un breve análisis del marco normativo de Perú, Ecuador Venezuela y Bolivia, que sirven como herramienta metodológica para ampliar el objeto de estudio de la presente investigación, como marco de referencia para su implementación en México. También se hace alusión al caso norteamericano y suizo como puntos de referencia.

En congruencia con lo anterior, a inicios del presente capítulo se mencionó que la mayoría de los estados modernos han optado por seguir un modelo de democracia esencialmente representativa, por lo que la introducción de mecanismos de participación ha sido una oportunidad para fijar la participación

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 81.

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 118.

como un medio de control ciudadano sobre los gobernantes, con el propósito de corregir el sistema representativo y complementarlo para lograr una profundización democrática, aseveración que se desprende del análisis que en lo sucesivo se elaborará respecto de los diversos ordenamientos jurídicos latinoamericanos que se toman como punto de referencia para el análisis del caso mexicano.

Así mismo, se mencionó que Suiza es el país que ha logrado consolidar un modelo de democracia directa y uno de los primeros en reconocer la Revocación de Mandato. Sus habitantes participan continuamente en el proceso de toma de decisiones, de ahí que sea considerado el lugar coetáneo más ilustrativo de la democracia directa. La práctica de referendos en este país europeo obedece principalmente al fuerte sentido federalista que trata de evitar la concentración de prerrogativas en el gobierno central.¹⁰⁸

En el caso helvético la Revocación de Mandato no existe a nivel federal. Desde 1848 se asegura el derecho de Revocación de Mandato de órganos legislativos y ejecutivos cantonales. Sólo seis de veintiséis cantones lo regulan. De las seis constituciones cantonales que lo reglamentan, sólo dos permiten la Revocación de Mandato en el orden municipal. Cabe mencionar que es un instrumento que se activa cuando otros mecanismos de control fallan, por ello, es un recurso de control político poco utilizado.¹⁰⁹

Estados Unidos de América es otro de los países pioneros en la implementación del *recall* aunque su reglamentación tampoco es a nivel federal. La introducción de esta figura en las constituciones estatales se ubica a finales del siglo XIX y principios del siglo XX.¹¹⁰ De los cincuenta estados que integran la Federación, sólo dieciocho estados regulan la Revocación de Mandato de gobernadores y treinta y seis estados contemplan la revocación de funcionarios locales.¹¹¹ En el modelo de Revocación de Mandato estadounidense se asegura

¹⁰⁸ Véase nota 52.

¹⁰⁹ Cfr. Welp, Yanina y Serdült, Uwe (coords.), "La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria de mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza", *Serie ciencia y democracia*, Quito, 2014, pp. 233-234, https://www.researchgate.net/publication/267209310_La_dosis_hace_el_veneno_Analisis_de_la_revocatoria_del_mandato_en_America_Latina_Estados_Unidos_y_Suiza

¹¹⁰ Cfr. Institute for Democracy and Electoral Assistance, *op. cit.* p. 112.

¹¹¹ *Idem.*

la selección de un remplazo para el funcionario revocado mediante elecciones especiales, aunque en cada caso pueden variar las reglas especiales del procedimiento.¹¹²

De acuerdo con el Manual de democracia directa del *Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA), existen dos tipos de *recall*: el completo y el mixto.¹¹³ En el primer caso, los ciudadanos participan tanto en la convocatoria como en la votación, mientras que en la forma mixta, el parlamento convoca la revocación y reserva al pueblo la decisión a través de un referendo.¹¹⁴ Ambos tipos de *recall* aplican para revocar el mandato de funcionarios de la rama ejecutiva o legislativa y en cualquier orden de gobierno: nacional, regional o local. Estados Unidos sigue el primer tipo de *recall* (completo).¹¹⁵ Recordemos que cuando la decisión de remover a un funcionario excluye la decisión popular, no hablamos de Revocación de Mandato sino de *impeachment* y no se deben confundir, menos en sistemas que reconocen ambas figuras, como el caso norteamericano.

Cabe mencionar que en la historia estadounidense han existido dos casos de Revocación de Mandato de gobernadores. El primero fue en 1991 en Dakota del Norte y el último caso se dio en el 2003 con la revocación del gobernador de California, Gray Davis, quien fue remplazado por el conocido actor Arnold Schwarzenegger.¹¹⁶

Por otra parte, conviene hacer una acotación importante. Al hablar de Revocación de Mandato, podemos traer a colación la existencia de dos figuras próximas a esta figura —aunque claramente de naturaleza distinta— comúnmente utilizadas en sistemas parlamentarios; estas son: la moción de censura y la moción de confianza.¹¹⁷

¹¹² *Idem*.

¹¹³ *Cfr. Ibidem*, p. 114.

¹¹⁴ *Cfr. Idem*.

¹¹⁵ *Cfr. Idem*.

¹¹⁶ *Ibidem*, p.110. Véase tabla 5.1 Recall in the USA, pp. 111-112.

¹¹⁷ A manera de ejemplo, en el modelo alemán, estas figuras están previstas en: *Cfr. Ley Fundamental de la República Federal de Alemania* (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland), 2019, Alemania, artículos 67 y 68, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>

El insigne constitucionalista Sergio Márquez Rábago, en su obra *Derecho Constitucional en México*, menciona que:

“...en el sistema de gobierno parlamentario, aunque los titulares de los poderes legislativo y ejecutivo tienen su designación por un periodo constitucional, de acuerdo con la fortaleza o debilidad del gobierno, se pueden anticipar las elecciones y con ello el término o renovación del mandato de gobierno constitucional, ello a través del voto de confianza o moción de censura; por ello el ejecutivo puede disolver el Congreso o éste desaparecer al gobierno.”¹¹⁸

Así mismo, indica que el voto de confianza, también considerado equivalente a la moción de censura, *“lo solicita el Presidente del Gobierno o Primer Ministro, cuando está fuerte su gobierno y pretende debilitar a la oposición o renovar su periodo de ejercicio ante el gobierno, con el apoyo ciudadano.”¹¹⁹* El voto de confianza busca el efecto contrario a la moción de censura, pues en uno se busca la ratificación y el fortalecimiento del gobierno, y en el otro la dimisión.

En ese sentido, conviene reflexionar acerca de que si bien existen diversos modelos de organización política, llámese sistema presidencialista, parlamentario, semiparlamentario o semipresidencialista; con independencia de la tipología orgánica, en cada modelo existe la implementación de mecanismos para remover funcionarios, ya sean de la rama ejecutiva o legislativa, en aras de posibilitar la responsabilidad de los mismos ante los ciudadanos y de una gobernanza efectiva.

Por otro lado, Rumania es otro país europeo que reconoce la Revocación de Mandato, en cuyo caso destaca la posibilidad de revocar el mandato del Presidente. De acuerdo con el artículo 95 de la Constitución de Rumania¹²⁰, en caso de violaciones graves a la Constitución, la Cámara de Diputados y el Senado, previa consulta a la Corte Constitucional, pueden suspender del cargo al Presidente y corresponde a los ciudadanos deliberar y decidir mediante referéndum. En este caso, salta a la vista la intervención de la Cámara de

¹¹⁸ Márquez Rábago, Sergio R., *Derecho Constitucional en México*, México, Porrúa, 2016, p. 191.

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 192.

¹²⁰ Cfr. Constitución Política de la República de Rumania, 1991, http://www.cdep.ro/pls/dic/act_show?ida=1&idl=5

Diputados y del Senado, así como de la Corte Constitucional en el procedimiento revocatorio, por consiguiente, se trata de un *recall* de tipo mixto.

De lo anterior, se advierte que el diseño institucional de la Revocación de Mandato en ningún caso es el mismo. Todos los países que reconocen la Revocación de Mandato guardan aspectos legales y procedimentales específicos, lo cual impacta directamente en la operatividad del mecanismo. En cada caso, el nivel de participación ciudadana cambia y la fuente de activación del mecanismo también. En algunos casos se inicia por el órgano legislativo y en otros a petición de los ciudadanos, pero en ambos supuestos la decisión concierne al pueblo.

Después, en un análisis regional, conviene adelantar que en América Latina el sesgo normativo de la Revocación de Mandato se produjo con la ola democratizadora de los noventas a raíz de la crisis del régimen representativo. Los países latinoamericanos que reconocen la Revocación de Mandato son: Colombia, Perú, Venezuela, Bolivia, Ecuador, y los casos especiales de Argentina, Panamá y Cuba. Ahora, recientemente, México.

Colombia fue el primer país sudamericano en reconocer a nivel constitucional la revocatoria de mandato (1991); seguida de Perú (1993), Ecuador (1998), Venezuela (1999), Panamá (2004) y Bolivia (2009). La introducción de este mecanismo en las Constituciones latinoamericanas no se dio de la misma forma. En algunos casos se hizo mediante una reforma y en otros con la promulgación de una nueva Constitución como en Colombia, Venezuela y Perú. En los dos primeros, la introducción de mecanismos participativos fue producto de un descontento social que surgió acompañado de un proceso de transformación democrática, mientras que en Perú el contexto fue diferente pues no se produjo como respuesta a una demanda ciudadana sino impulsada por el entonces presidente Fujimori en un autogolpe y clausura del Congreso.¹²¹

¹²¹ Cfr. Eberhardt, María Laura, "Revocatoria de mandato en Perú: diseño institucional y resultados de su aplicación", *Revista Derecho del Estado*, Bogotá, 2019, núm 43, mayo-agosto de 2019, p. 326, <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/5916>

Perú

La Constitución peruana fue la segunda de las constituciones andinas en introducir la Revocación de Mandato. El artículo 2 numeral 17 establece el derecho a participar en la revocación de autoridades.¹²² Así mismo, el artículo 31 consagra como derecho político de los ciudadanos participar en los asuntos públicos mediante revocación de autoridades.¹²³ Aunque en el caso peruano la revocación de mandato está reconocida en el texto fundamental, su alcance está limitado para cargos del orden subnacional. Las autoridades susceptibles de revocación son: a) alcaldes y regidores; b) gobernadores regionales, vicepresidentes regionales y consejeros regionales¹²⁴ y; c) jueces de paz que provengan de elección popular.¹²⁵

Por lo que refiere a su diseño institucional, la revocación de mandato está consagrado como un derecho de control ciudadano y regulado concretamente por la Ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos¹²⁶, conforme a la cual, el tiempo para solicitar la Revocación de Mandato es posterior al primer año de ejercicio y antes del último año del mandato, salvo en el caso de los jueces de paz.¹²⁷ En virtud de que los cargos subnacionales en Perú duran cuatro años, la Revocación de Mandato sólo puede promoverse entre

¹²² Cfr. Constitución Política del Perú, 1993, Perú, Artículo 2, numeral 17, <http://www.congreso.gob.pe/Docs/files/constitucion/constitucion2019/index.html>

¹²³ Cfr. Constitución Política del Perú, 1993, Perú, Artículo 31, <http://www.congreso.gob.pe/Docs/files/constitucion/constitucion2019/index.html>

¹²⁴, Cfr. Constitución Política del Perú, 1993, Artículos 191 y 194 <http://www.congreso.gob.pe/Docs/files/constitucion/constitucion2019/index.html>

¹²⁵ Cfr. Constitución Política del Perú, 1993, Artículo 139 numeral 17 y Artículo 152, <http://www.congreso.gob.pe/Docs/files/constitucion/constitucion2019/index.html> y Ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, 1994, Artículo 20, <https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/Textos/26300.pdf>

¹²⁶ La Ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, promulgada en 1994, Cfr. <https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/Textos/26300.pdf>, corresponde propiamente la ley reglamentaria de la revocación de mandato, sin embargo, ha sufrido diversas modificaciones. En 1996 se modificó dos veces; en el 2001 mediante la Ley 27520, Cfr. <https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/27520.pdf> se derogaron tanto la ley 26592, Cfr. <https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/26592.pdf> como la ley 26670 Cfr. <https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/26670.pdf>. Posteriormente, en el 2001, 2004, 2009 y 2015 se realizan nuevas modificaciones a la ley, mediante la Ley 27520 Cfr. <https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/27520.pdf>, Ley 28421 Cfr. <https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/28421.pdf>, la Ley 29313 Cfr. <https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29313.pdf> y la Ley 30315 Cfr. <https://bit.ly/37gRYfS>. Todas las leyes a las que se hace referencia, pueden consultarse en el enlace siguiente: <https://bit.ly/33oiSjK>

¹²⁷ Ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, 1994, Artículo 21, <https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/Textos/26300.pdf>

el segundo y tercer año de funciones y procede por única vez. La solicitud debe presentarse por el veinticinco por ciento de electores de cada circunscripción electoral¹²⁸ y para revocar el mandato se requiere la mitad más uno de los votos válidos, siempre que en la votación asista por lo menos el cincuenta por ciento de los electores hábiles en el padrón electoral.¹²⁹

Una de las variables en el procedimiento revocatorio peruano es que si bien la solicitud se debe fundamentar no requiere ser aprobada, lo que quiere decir que aunque sí se deben expresar los motivos, la autoridad electoral competente no analiza la validez de las causas señaladas en la solicitud. Esto puede generar ciertas críticas dado que pueden esgrimirse motivos muy generales en la solicitud, que no están ligados exactamente con el desempeño de la autoridad; no obstante, la lógica es que, si para votar por un candidato no se exige plasmar las razones del voto, tampoco se debería exigir soportar la decisión de destituirlo, toda vez que es un mecanismo eminentemente político.¹³⁰

Por último, cabe destacar que Perú es el país en todo el continente americano con más intentos de revocación y autoridades revocadas.¹³¹ En un estudio sobre el desempeño de la revocatoria en Perú entre 1997 y 2013, elaborado por María Laura Eberhardt, se muestra que durante la vigencia de este mecanismo, han existido alrededor de 5,303 (cinco mil trescientas tres solicitudes) y 1,737 (mil setecientas treinta y siete) autoridades revocadas.¹³² La explicación de la frecuente activación de este mecanismo es que en el diseño institucional inicial el modo de reemplazo de la autoridad revocada permitía la utilización del mecanismo no sólo por los ciudadanos sino también por opositores, como una especie de recurso para quienes perdieron la contienda electoral o de futuros candidatos.

Por ello, es importante realizar un diseño institucional adecuado con mira a evitar el mal uso de este mecanismo que no está al servicio de actores políticos

¹²⁸ Cfr. Ley 30315, ley que modifica diversos artículos de la Ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, 2015, Artículo 22, <https://bit.ly/37gRYfS>

¹²⁹ Ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, 1994, Artículos 23 y 28, <https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/Textos/26300.pdf>

¹³⁰ Cfr. Eberhardt, María Laura, "Revocatoria de mandato en Perú...", *cit.*, p. 327.

¹³¹ Cfr. *Ibidem*, p. 331.

¹³² *Ibidem*, p. 332.

sino al de los ciudadanos y con lo cual se corrobora la importancia de analizar la experiencia latinoamericana en la regulación de este mecanismo, a fin de que sea un referente para la implementación de este instrumento en México.

Ecuador

La Revocación de Mandato en Ecuador se introdujo en 1997 mediante una reforma a la Constitución de 1979. Esta reforma fue producto de una crisis política derivada de la destitución del presidente Abadalá Bucaram por el Parlamento.¹³³ Posteriormente, se realizaron modificaciones importantes de las que destaca la ampliación de las autoridades susceptibles de revocación para incluir todos los cargos de elección popular, entre ellos, el mandato presidencial.

De acuerdo con el artículo 61 numeral 6 de la Constitución ecuatoriana, es un derecho revocar el mandato de autoridades de elección popular.¹³⁴ Conforme al artículo 105, la solicitud se presenta posterior al primer año del mandato y hasta antes del último año.¹³⁵ Los cargos de elección popular en Ecuador duran cuatro años, por tanto, la solicitud de revocación debe presentarse entre el segundo y tercer año de ejercicio. El mismo precepto constitucional (artículo 105) refiere que durante la gestión, la autoridad sólo podrá ser sometida a un solo proceso revocatorio.¹³⁶

De acuerdo con el artículo 17 del Reglamento para el ejercicio de la democracia directa a través de la iniciativa popular normativa, consultas populares, referéndum y revocatoria del mandato,¹³⁷ la solicitud debe tener un respaldo de firmas proporcional al número de electores inscritos en el padrón de

¹³³ Welp, Y. y Serdült, “¿Renovación, crisis o más de lo mismo? La revocación de mandato en los gobiernos locales latinoamericanos”, *Desafíos*, Bogotá, 2012, Vol. 24, núm 2, semestre II de 2012, p. 179, <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/2274/1979>

¹³⁴ Cfr. Constitución de la República del Ecuador, 2008, Artículo 61, numeral 6, https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/private/asambleanacional/filesasamblea_nacionalnameuid-29/constitucion-republica-inc-sent-cc.pdf

¹³⁵ Cfr. Constitución de la República del Ecuador, 2008, Artículo 105, https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/private/asambleanacional/filesasamblea_nacionalnameuid-29/constitucion-republica-inc-sent-cc.pdf

¹³⁶ *Idem*.

¹³⁷ Cfr. Reglamento para el ejercicio de la democracia directa a través de la iniciativa popular normativa, consultas populares, referéndum y revocatoria del mandato, 2015, <https://bit.ly/3lIR1Xu>

la circunscripción correspondiente.¹³⁸ Conforme al artículo 106 de la Constitución ecuatoriana, para la aprobación de la revocatoria se requiere de mayoría absoluta de los votos válidos y en el caso del Presidente se exige la mayoría absoluta de los sufragantes.¹³⁹

Desde el 2011, en Ecuador se exige especificar los motivos de la solicitud de revocatoria, los cuales deben referirse a alguna de las causales siguientes: a) incumplimiento del plan de trabajo presentado en la inscripción de la candidatura (incumplimiento de promesas de campaña); b) violación o incumplimiento de disposiciones legales o; c) incumplimiento de funciones y obligaciones constitucionales y legales (artículo 14 del Reglamento).¹⁴⁰ Es preciso destacar que el diseño institucional del procedimiento revocatorio en Ecuador es muy amplio, pues contempla plazos de recolección de firmas, lineamientos para los formularios, verificación de firmas, transparencia, control de financiamiento, gasto y publicidad de campañas, así como mecanismos de impugnación.

Venezuela

En Venezuela, la introducción de mecanismos de participación ciudadana fue producto de la revolución bolivariana encabezada por Hugo Chávez.¹⁴¹ A partir de la promulgación de la Constitución de 1999, existe el referendo revocatorio con base en el cual todos los cargos y magistraturas de elección

¹³⁸ Originalmente se exigía el respaldo del treinta por ciento de firmas, pero se modificó en el 2008 para quedar en diez por ciento y quince por ciento en el caso del Presidente, *Cfr.* Constitución de la República del Ecuador, 2008, Artículo 105, https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/private/asambleanacional/filesasamblea_nacionalnameuid-29/constitucion-republica-inc-sent-cc.pdf

Luego, en el 2011 se establecieron variaciones de acuerdo al tamaño poblacional de cada circunscripción electoral. Actualmente, el artículo 17 del Reglamento para el ejercicio de la democracia directa a través de la iniciativa popular normativa, consultas populares, referéndum y revocatoria del mandato, prevé específicamente los porcentajes de respaldos para iniciar un procedimiento de revocatoria de mandato, cuyo porcentaje se establece en proporción a determinado número de electores *Cfr.* Reglamento para el ejercicio de la democracia directa a través de la iniciativa popular normativa, consultas populares, referéndum y revocatoria del mandato, 2015, <https://bit.ly/3lIR1Xu>

¹³⁹ *Cfr.* Constitución de la República del Ecuador, 2008, Artículo 106, https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/private/asambleanacional/filesasamblea_nacionalnameuid-29/constitucion-republica-inc-sent-cc.pdf

¹⁴⁰ *Cfr.* Reglamento para el ejercicio de la democracia directa a través de la iniciativa popular normativa, consultas populares, referéndum y revocatoria del mandato, 2015, Artículo 14, <https://bit.ly/3lIR1Xu>

¹⁴¹ *Cfr.* Eberhardt, María Laura, “La revocatoria presidencial en América Latina...”, *cit.*, p. 121.

popular son revocables (artículo 72 constitucional), incluyendo al Presidente (artículo 233).¹⁴²

De acuerdo con el artículo 72 de la Constitución venezolana, una vez transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario, un número no menor al veinte por ciento de los electores inscritos en la correspondiente circunscripción puede solicitar la convocatoria de un referendo para revocar un mandato.¹⁴³ Para tal efecto, el mismo precepto indica que se requiere una votación igual o mayor al número de votos obtenidos por el funcionario, con un quórum de participación superior al veinticinco por ciento de los electores inscritos. Así mismo, prevé que el procedimiento revocatorio sólo se podrá instaurar por una sola vez.¹⁴⁴

Por lo que refiere a la motivación de la solicitud de revocación, la Constitución venezolana deja a un lado el requerimiento de justificación, por lo que en el 2002, mediante recurso de interpretación, la sala constitucional del Tribunal Supremo de Justicia determinó que la Constitución sólo exige requisitos cuantitativos bajo el corolario de que en la ejecución del referendo revocatorio la cantidad de votos visibiliza la pérdida de popularidad del funcionario y la desaprobación de su gestión. En esa tesitura, la sala constitucional señaló lo siguiente:

La revocación de mandato no es producto de la arbitrariedad, sino consecuencia lógica que se deriva del principio de soberanía popular, pues, por ser el pueblo soberano puede ejercer el poder con la finalidad de dejar sin efecto el mandato de sus representantes elegidos popularmente, que han dejado de merecerles confianza, por haberse desempeñado en el ejercicio de sus funciones de forma inconveniente o contraria a los intereses populares o del Estado en general, quienes quedan sometidos entonces a la decisión del cuerpo electoral.¹⁴⁵

A propósito de la sentencia *eiusdem*, la sala constitucional determinó que ante la inexistencia de una ley reglamentaria, el Consejo Nacional Electoral (CNE) está facultado para dictar la normatividad relacionada con la procedencia

¹⁴² Cfr. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999, Artículo 72 y 233, https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_venezuela.pdf

¹⁴³ Cfr. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999, Artículo 72, https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_venezuela.pdf

¹⁴⁴ *Idem*.

¹⁴⁵ Recurso de interpretación 02-0429, Sala constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela.

del referendo revocatorio pese a que no está contemplada en el marco constitucional,¹⁴⁶ de tal guisa que en el 2003 el CNE emitió un conjunto de normas tendientes a regular el procedimiento revocatorio, modificadas posteriormente en el 2007.¹⁴⁷ Cabe precisar que gran parte de la reglamentación de este mecanismo ha sido producto de la jurisprudencia de la sala constitucional de la Corte.

Sobre los resultados de aplicación de este mecanismo en Venezuela, sobresale el referendo revocatorio contra el entonces presidente Hugo Chávez en el 2004, durante su segundo mandato presidencial. En este emblemático caso, la concurrencia a la votación fue tan elevada que paradójicamente arrojó un resultado adverso, de tal forma que se entendió como una ratificación del mandato y un rechazo a la revocación.¹⁴⁸

Bolivia

Por su parte, en Bolivia la introducción de la Revocación de Mandato derivó de la promulgación de la Constitución política del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009; no obstante, antes de su entrada en vigor, el presidente Evo Morales adelantó la iniciativa de revocación de mandato presidencial y vicepresidencial, misma que fue aprobada primero por la Cámara de diputados y luego por el Senado.¹⁴⁹ El primer proceso revocatorio presidencial se llevó a cabo en el 2008 contra el propio presidente Morales, quien de hecho había encabezado la introducción de este mecanismo en la nueva Constitución, pero al igual que en el caso venezolano, el resultado fue contrario y en lugar de la revocación se produjo la ratificación de Evo Morales.¹⁵⁰

¹⁴⁶ Cfr. *Idem*.

¹⁴⁷ Cfr. Consejo Nacional electoral, *Resolución No. 070327-341*, 2007, <https://bit.ly/33swTx3>

¹⁴⁸ Cfr. Brewer-Carías, Allan R., "El secuestro del poder electoral y la confiscación del derecho a la participación política mediante el referendo revocatorio presidencial: Venezuela 2000-2004", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXXVIII, núm 112, enero-abril de 2005, pp. 11-73, <http://www.scielo.org.mx/pdf/bmdc/v38n112/v38n112a1.pdf>

¹⁴⁹ Cfr. Eberhardt, María Laura, "La revocatoria presidencial en América Latina...", *cit.*, p. 124.

¹⁵⁰ Cfr. *Ibidem*, p. 125.

Conforme al artículo 240 de la Constitución bolivariana, todos los cargos de elección son revocables excepto autoridades del órgano judicial.¹⁵¹ Así mismo, el artículo 170 establece que el Presidente puede cesar del cargo por Revocación de Mandato.¹⁵² Conforme a la fracción 2 del artículo 240 antes citado, para solicitar la revocatoria se necesita que haya transcurrido la mitad del mandato, pero antes del último año de funciones.¹⁵³ En el caso de Bolivia, el mandato presidencial dura cinco años, de tal suerte que podría solicitarse la revocación luego del trigésimo mes de funciones y hasta antes de los últimos doce meses.

Por otro lado, conforme al mismo precepto multicitado (artículo 240 constitucional) la solicitud debe estar respaldada por el quince por ciento de votantes del padrón electoral de la circunscripción correspondiente y sólo puede promoverse por una sola vez. En el caso de revocación del Presidente, lo sustituirá el vicepresidente quien convocará en un plazo máximo de noventa días a nuevas elecciones.¹⁵⁴

Por otra parte, no es óbice mencionar que existen otros ejemplos de países latinoamericanos en los cuales este mecanismo no está reglamentado a nivel nacional pero sí en algunas constituciones locales, como es el caso de Argentina, o bien, lo está pero con un alcance limitado, como es el caso de Panamá y Cuba, tal como veremos en las siguientes líneas.

Argentina, por ejemplo, que tiene un sistema de gobierno federal donde cada provincia dicta su propia Constitución y puede darse sus propias instituciones locales, reconoce la Revocación de Mandato sólo en algunas Constituciones provinciales y cartas orgánicas locales, verbigracia, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires prevé en el artículo 67 que el electorado tiene derecho de pedir la Revocación de Mandato de los

¹⁵¹ Cfr. Constitución política del Estado de Bolivia, 2009, Artículo 240, https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf

¹⁵² Cfr. Constitución política del Estado de Bolivia, 2009, Artículo 170, https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf

¹⁵³ Cfr. Constitución política del Estado de Bolivia, 2009, Artículo 240, fracción 2, https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf

¹⁵⁴ Cfr. Constitución política del Estado de Bolivia, 2009, Artículo 240, https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf

funcionarios electivos fundándose en causas atinentes a su desempeño, con un respaldo del veinte por ciento de los inscritos en el padrón electoral de la ciudad o comuna correspondiente.¹⁵⁵ En este caso, la revocatoria de mandato sólo podrá solicitarse después del primer año de ejercicio y hasta antes de los últimos seis meses del mandato. El umbral para revocar el mandato debe superar el cincuenta por ciento de los inscritos en el padrón electoral.¹⁵⁶

Por su parte, en Panamá, la Revocación de Mandato aparece luego de una reforma constitucional en el 2004, pero sólo es aplicable para diputados de libre postulación, equivalente a las candidaturas independientes en México, que conforme a lo dispuesto por el último párrafo del numeral 6 del artículo 151 de la Constitución Política de la República de Panamá, los electores de un circuito electoral podrán solicitar al Tribunal Electoral revocar el mandato de diputados principales o suplentes de libre postulación.¹⁵⁷

Por último, en Cuba, los ciudadanos pueden revocar el mandato de sus elegidos según lo dispone el artículo 80 de la Constitución vigente.¹⁵⁸ La Revocación de Mandato está prevista para diputados de la Asamblea Nacional del Poder Popular, tal como lo establece el artículo 116 de la Constitución cubana¹⁵⁹, así como para los delegados a las Asambleas Locales (artículo 196).¹⁶⁰ De conformidad con el artículo 101 del texto fundamental, los elegidos tienen el deber de rendir cuentas y pueden ser revocados en cualquier tiempo.¹⁶¹ Luego, el artículo 5 de la Ley de la Revocación de mandato de los elegidos a los órganos del Poder Popular de 1999, establece que puede ser causa de

¹⁵⁵ Cfr. Constitución de la ciudad autónoma de Buenos Aires, 1996, Artículo 67, <https://www.congreso.gob.ar/constituciones/CABA.pdf>

¹⁵⁶ *Idem.*

¹⁵⁷ Cfr. Constitución Política de la República de Panamá, 1972, Artículo 151, numeral 6, <https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Panama/vigente.pdf>

¹⁵⁸ Cfr. Constitución de la República de Cuba, 2019, Artículo 80, <http://www.parlamentocubano.gob.cu/wp-content/uploads/Nueva-Constituci%C3%B3n-240-KB-1.pdf>

¹⁵⁹ Cfr. Constitución de la República de Cuba, 2019, Artículo 116, <https://www.gacetaoficial.gob.cu/es/constitucion-de-la-republica-de-cuba-proclamada-el-10-de-abril-de-2019>

¹⁶⁰ Cfr. Constitución de la República de Cuba, 2019, Artículo 196, <https://www.gacetaoficial.gob.cu/es/constitucion-de-la-republica-de-cuba-proclamada-el-10-de-abril-de-2019>

¹⁶¹ Cfr. Constitución de la República de Cuba, 2019, Artículo 101, <https://www.gacetaoficial.gob.cu/es/constitucion-de-la-republica-de-cuba-proclamada-el-10-de-abril-de-2019>

revocación el incumplimiento reiterado de las obligaciones derivadas del mandato conferido, hechos que demeriten el buen concepto público, o la manifestación de una conducta incompatible con el honor de ser un representante del pueblo.¹⁶²

Ahora, lo interesante del caso cubano es que la revocación de asambleístas nacionales y provinciales es facultad de la Asamblea del municipio por el cual fueron elegidos y solamente los asambleístas municipales pueden ser revocados por los electores de la circunscripción correspondiente (artículo 6 de la Ley de la Revocación de mandato de los elegidos a los órganos del Poder Popular), en cuyo caso se exige para presentar la solicitud un umbral del veinticinco por ciento de los electores.¹⁶³ En este caso suigéneris, la participación ciudadana se limita a la presentación de la solicitud pues el proceso revocatorio se lleva a cabo mediante una comisión especial de ética de la Asamblea, quien acuerda revocar el mandato o exonerar (artículo 10 de la Ley de la Revocación de mandato de los elegidos a los órganos del Poder Popular).¹⁶⁴

¹⁶² Ley de la Revocación de mandato de los elegidos a los órganos del Poder Popular, 1999, Artículo 6, <http://www.parlamentocubano.gob.cu/index.php/documento/ley-de-la-revocacion-del-mandato-de-los-elegido-los-organos-del-poder-popular/>

¹⁶³ Ley de la Revocación de mandato de los elegidos a los órganos del Poder Popular, 1999, Artículo 8, <http://www.parlamentocubano.gob.cu/index.php/documento/ley-de-la-revocacion-del-mandato-de-los-elegido-los-organos-del-poder-popular/>

¹⁶⁴ Ley de la Revocación de mandato de los elegidos a los órganos del Poder Popular, 1999, Artículo 10, <http://www.parlamentocubano.gob.cu/index.php/documento/ley-de-la-revocacion-del-mandato-de-los-elegido-los-organos-del-poder-popular/>

Cuadro 1. Revocación de Mandato en las Constituciones andinas¹⁶⁵

País	Fundamento constitucional y legal	Autoridades susceptibles de revocación	Causales	Tiempo para solicitar la revocación	Porcentaje de firmas para presentar solicitud y umbral
Colombia (1991)	Artículos 40 numeral 4 y 103 de Constitución Ley 131 de 1994; Ley 134 de 1994 ; Ley 741 de 2002 y; Ley estatutaria 1757 de 2015	Gobernadores y alcaldes	Incumplimiento del programa de gobierno o insatisfacción generalizada	Entre el segundo y tercer año del mandato	30% del total de votos obtenidos por el elegido Umbral: La mitad más uno, con una participación del 40% de la votación válida del día en que se eligió al mandatario
Perú (1993)	Artículos 2 numeral 17 y 31 de la Constitución Ley 26.300 Derechos de participación y Control ciudadanos de Perú de 1994; Ley 29.313 de 2009.	Alcaldes; regidores; gobernadores regionales; vicepresidentes regionales; consejeros regionales y; jueces de paz que provengan de elección popular	Motivos objetivos o subjetivos.	Entre el segundo y tercer año del mandato	25% de los electores. Umbral: La mitad más uno de los votos válidos, con una participación del 50% de los electores inscritos
Ecuador (1997)	Artículos 61 numeral 6, 105, 106 y 145 de la Constitución Reglamento para el ejercicio de la democracia directa a través de la iniciativa popular normativa, consultas populares, referéndum y revocatoria del mandato de 2011	Todas las autoridades de elección popular, incluyendo al Presidente	Incumplimiento del plan de trabajo presentado en la inscripción de la candidatura; Violación o incumplimiento de disposiciones legales o; Incumplimiento de funciones y obligaciones constitucionales y legales	Después del primer año y hasta antes del último año del mandato	Proporcional al número de electores inscritos en el padrón de la correspondiente circunscripción conforme a los parámetros establecidos por el art. 17 del Reglamento Umbral: Mayoría absoluta de los votos válidos y en el caso de revocación presidencial mayoría absoluta de los votantes

¹⁶⁵ Elaboración propia con base en legislación consultada.

Venezuela (1999)	Artículos 70, 72, 197 y 233 de la Constitución Normas para regular los referendos revocatorios del Consejo Nacional electoral	Todos los cargos de elección popular, incluyendo al Presidente	Desaprobación de la gestión; Pérdida de confianza; Impopularidad	Transcurrida la mitad del mandato	20% de los electores inscritos en la circunscripción correspondiente Umbral: Votación igual o mayor al número de votos obtenidos por el funcionario, con una participación superior al 25% de los electores inscritos
Bolivia (2009)	Artículos 11 fracción 2, 157, 170, 240 y 242 numeral 5 de la Constitución Ley No. 026 de 2010	Todos los cargos de elección popular, incluyendo al Presidente	Se exige fundamentar pero no comprobación. (Art. 242 numeral 5 constitucional)	Transcurrida la mitad del mandato y hasta antes del último año de gestión	15% de votantes del padrón electoral de la circunscripción correspondiente Umbral: Mayoría simple

4. Argumentos a favor y en contra de la Revocación de Mandato

La Revocación de Mandato es un tema muy controvertido. Entre los diversos posicionamientos, tanto en sus críticos como en sus defensores, encontramos regularmente los mismos argumentos ya sea a favor o en contra, por tanto, hemos decidido mencionar los argumentos más frecuentes dentro de la doctrina.

Argumentos a favor:

1. *Argumento de la soberanía popular.* El principio de la soberanía nacional estriba en legitimar la fuente del poder político en el pueblo. En ejercicio de la soberanía, los ciudadanos pueden elegir a sus representantes y, por tanto, si pueden elegirlos también pueden destituirlos, siguiendo la misma vía, esto es: mediante elecciones.

2. *Argumento participativo.* Dentro de los actuales regímenes representativos, la única forma de participación ciudadana se reduce a la participación electoral. La introducción de mecanismos de democracia directa como la Revocación de Mandato abre los canales de participación, de tal guisa

que, por una parte, los ciudadanos pueden tanto elegir a sus representantes como también votar para destituirlos y, por otra parte, promueve la participación activa del ciudadano al estar atento de la gestión de su representante.

3. *Argumento de control.* En la medida de que los representantes sepan que existe la posibilidad de que su mandato sea revocado por los ciudadanos, se estima que habrá un mayor grado de responsabilidad, compromiso y cercanía de los representantes con los ciudadanos. Asimismo, la revocatoria de mandato sirve como un instrumento de rendición de cuentas que obliga a que los gobernantes sean mucho más transparentes en sus gestiones, pues estarán bajo el escrutinio ciudadano.

4. *Argumento alternativo al juicio político.* El *impeachment* o juicio político es un mecanismo mediante el cual se puede enjuiciar políticamente a un alto servidor público. En el caso mexicano, sólo pueden ser sometidos a juicio político los enunciados en el artículo 110 constitucional, con la intervención de la Cámara de Diputados y de Senadores. Cabe destacar que el Presidente de la República no es sujeto de juicio político.

Este argumento estriba en que si bien el juicio político es un mecanismo que permite remover a un servidor público de su encargo, durante el desarrollo de su gestión, es un mecanismo que sólo puede ser activado por un cuerpo político como lo es el Congreso de la Unión. Aunque aparentemente ambos mecanismos podrían tener el mismo resultado (destitución de un servidor público) el juicio político es altamente criticado por ser un instrumento de difícil aplicación, con muchos candados legales y una elevada resistencia política para su aplicación. La Revocación de Mandato, por su parte, busca el mismo resultado (la destitución) pero por una vía distinta: la ciudadana. El poder de decisión está en manos del electorado.

No se omite mencionar que además del juicio político existen otros mecanismos de destitución de servidores públicos que derivan de la responsabilidad en que incurran; que puede ser de carácter administrativa o penal. En el primer caso, la responsabilidad administrativa puede dar lugar a la destitución que deja sin efectos el nombramiento que formaliza la relación laboral

existente entre el Estado y el servidor público. En el caso de responsabilidad penal, el juez que conozca de la causa penal podrá imponer como sanción la destitución, suspensión o inhabilitación de funciones. En ambos casos, se trata de un mecanismo de responsabilidad de los servidores públicos distinto de un referéndum revocatorio en el que los ciudadanos son los que deciden si desean o no que un servidor público continúe en funciones.

5. *Argumento causal.* Este argumento está relacionado con el anterior por lo que hace a las causas que motivan la destitución de un servidor público. Por ejemplo, el actual sistema de responsabilidades de servidores públicos prevé que incurrirán en responsabilidad política aquellos servidores públicos (los mencionados en el artículo 110 constitucional) que violen la Constitución, las leyes que de ella emanen o por el manejo indebido de recursos federales. En síntesis, cuando existan actos u omisiones contrarias al ordenamiento jurídico. Adicional a estos motivos, la Revocación de Mandato agrega otros como la falta de representatividad política, la pérdida de la confianza o insatisfacción generalizada. En realidad basta con que el ciudadano quiera terminar anticipadamente el mandato del servidor público.

6. *Argumento fortificador del sistema representativo.* Para muchos autores, la introducción de mecanismos de participación como la Revocación de Mandato permite complementar el sistema representativo. Lejos de sustituir las actuales formas de representación, la Revocación de Mandato busca fortalecer el sistema representativo.

De acuerdo con Weber, “*el poder de los órganos representativos puede estar limitado y legitimado por la admisión de una consulta directa a los dominados: legislación de referéndum*”¹⁶⁶, lo que nos lleva a pensar sin hesitación que una las bondades de las consultas de referéndum revocatorio estriba en la legitimación del sistema democrático.

Norberto Bobbio, por ejemplo, aduce que un sistema democrático en el cual los representantes son revocables es una forma de democracia representativa pero en tanto que estos representantes son revocables se acerca

¹⁶⁶ Weber, Max, *op. cit.*, p. 237.

más a la forma de democracia directa.¹⁶⁷ Nosotros disentimos con esta idea, en tanto que consideramos que se acerca más a una forma de democracia participativa porque no busca sustituir la representación por la toma de decisiones directa del pueblo, sino que únicamente pretende una mayor participación en la toma de decisiones. La idea es que en una democracia los representantes se sientan responsables respecto de sus representados a fin de tener una representación más fuerte.

Argumentos en contra:

1. *Argumento de la reelección o del voto de castigo.* Para algunos críticos la Revocación de Mandato no es necesaria porque existen otros mecanismos que permiten premiar o sancionar al servidor público. Para que este argumento sea viable hay que asegurarse, en principio, que exista la reelección, por lo tanto no es un argumento aplicable para todos los ordenamientos jurídicos, porque en algunos casos no está permitida la reelección. Entonces, suponiendo que existe habría que esperar a que el mandatario termine toda su gestión para castigarlo absteniéndose de reelegirlo.

2. *Argumento económico.* Uno de los argumentos más fuertes en torno a la Revocación de Mandato tiene que ver con el alto costo que tiene su implementación. Es lógico que realizar votaciones extraordinarias conlleva una carga económica para el erario público, pero ¿acaso la corrupción y el abuso de poder de algunos representantes populares no son ya un alto costo al erario público? Además, si existe un buen diseño institucional de la figura, podrían evitarse gastos adicionales, por ejemplo, si se empata el referéndum revocatorio con las elecciones ordinarias, de tal modo que se use la misma papeleta. Todo depende de las características de cada ordenamiento jurídico y de las jornadas electorales para que esto sea posible.

3. *Argumento del objetivo difuso.* Algunos autores señalan que la Revocación de Mandato podría utilizarse por la oposición. No debemos olvidar que la Revocación de Mandato es un instrumento de naturaleza política y por tanto para evitar su uso indebido el diseño institucional debe evitar que sea

¹⁶⁷ Bobbio, Norberto, *op. cit.*, p. 60.

utilizado como un instrumento orquestado por la oposición para boicotear la labor del representante. Por esta razón, la Revocación de Mandato debe ser un instrumento de difícil activación aunque no de imposible realización.

5. Importancia de reabrir el debate

Existe una crisis global de la democracia representativa debido a que tiene notorias deficiencias. En principio, los postulados teóricos de la democracia representativa, en concreto, de la prohibición del mandato imperativo, han quedado rebasados. La “libre representación” hoy en día es considerada una fórmula no democrática.

El régimen representativo nació a la par del Estado liberal que exigía un modelo de democracia que garantizara la libertad económica pero ello sólo propició desigualdad, exclusión, pobreza y marginación. Ahora son estos sectores quienes exigen una mayor inclusión para alcanzar los fines de toda democracia: igualdad, libertad y justicia social.

La democracia tal cual la concebimos actualmente se ha limitado a la participación electoral. La conformación de partidos políticos y la celebración de comicios para la elección de representantes es la única forma en que la democracia ha encontrado su realización pero es exigua. Por mucho tiempo la falacia electorista perpetuó la idea de que la realización de elecciones califica de democrático a un país pero lo cierto es que esta calificación requiere otros arreglos institucionales para estar en condiciones de decir que un país es realmente democrático.

La corrupción es uno de los principales factores que ha deslegitimado el sistema democrático. La corrupción es un fenómeno social, político y económico que deslegitima las instituciones democráticas, afecta el desarrollo económico, atenta contra los derechos humanos y contribuye a la inestabilidad política. La corrupción es el enemigo principal del Estado de Derecho; es una especie de cáncer que corroe a las instituciones públicas, fomenta el descontento social y la incredulidad en el aparato gubernamental, lo cual, deteriora y atenta contra la democracia.

Aunque la corrupción no es una práctica exclusiva de los agentes públicos puesto que los particulares también comenten actos de corrupción, para efectos del presente trabajo, es menester acotar el concepto a una de sus modalidades, esta es: *corrupción política*, la cual se denomina así debido a que los actores que involucra desempeñan un cargo o función dentro de la esfera pública. En ese sentido, el término *corrupción* se utiliza para:

Designar una situación en la cual un servidor público obtiene de manera ilegal, para sí o para terceros a quienes desea favorecer, beneficios de carácter material, ventajas o prebendas. Los actos de corrupción suelen clasificarse en cohecho, tráfico de influencias, soborno, concusión, enriquecimiento ilícito, ejercicio indebido del servicio público, uso indebido de atribuciones y facultades, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, delitos cometidos contra la administración de justicia, revelación de secretos, fraude o violación de garantías constitucionales, entre otros.¹⁶⁸

Al tenor de lo anterior, Jorge F. Malem Seña, aduce que la corrupción política implica la violación de un deber posicional. Quienes se corrompen transgreden, activa o pasivamente, las normas que rigen el cargo que ostentan o la función (de carácter público) que les fue encomendada. Los actos de corrupción política, están siempre vinculados a la expectativa de obtener un beneficio extraposicional, sin que sea necesario que dicho beneficio sea meramente económico, sino que constituya una ganancia, ya sea política o de cualquier otro tipo.¹⁶⁹ Para este autor, los actos de corrupción política son “...*aquellos que constituyen la violación, activa o pasiva, de un deber posicional o del incumplimiento de una función de carácter público con el objeto de obtener un beneficio extraposicional, cualquier que sea su naturaleza*”.¹⁷⁰

¹⁶⁸ Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Gobernación y de Estudios Legislativos, segunda, sobre la minuta con proyecto de decreto por el que se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción”, *Gaceta del Senado*, México, serie LXII/3SPO-127/54208, t. III, núm. 127, 21 de abril de 2015, pp. 570-703, http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado_documento/54208

¹⁶⁹ Cfr. Malem Seña, Jorge F., “La corrupción política”, *Revista Jueces para la democracia Información y Debate*, España, núm. 37, 12 de marzo de 2000, p. 27, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=174814>

¹⁷⁰ *Idem*.

La corrupción no es un fenómeno aislado, sino que está acompañado de otros factores como la ausencia de esquemas jurídicos que exijan la rendición de cuentas y de instituciones fuertes que sancionen la inobservancia de la ley. La participación ciudadana, por ejemplo, ayuda en el combate contra la corrupción mediante la rendición de cuentas.

En el caso mexicano, cabe resaltar que otra de las problemáticas del régimen representativo es el insuficiente régimen de responsabilidades de los servidores públicos que sancione los actos de corrupción cometidos por agentes del Estado. El diseño institucional del sistema de responsabilidades de los servidores públicos vigente en México, contiene candados políticos, jurídicos y operativos de significativa trascendencia que imposibilita enjuiciar a un servidor público por hechos de corrupción.

Actualmente, los servidores públicos están sujetos a un régimen de responsabilidades de carácter administrativo, penal, político y civil. Por lo que hace a la responsabilidad penal, es menester distinguir la jerarquía del servidor público (conforme a los referidos en el artículo 111 constitucional) que actualice alguno de los delitos previstos por el Título Décimo del Código Penal Federal vigente¹⁷¹, en virtud de que los servidores públicos mencionados en dicho precepto constitucional¹⁷² gozan de inmunidad procesal, por lo que no pueden ser sujetos de responsabilidad penal hasta que la Cámara de Diputados emita la declaración de procedencia o, en su caso, la Cámara de Senadores, cuando se trate de responsabilidad penal del Presidente de la República.

¹⁷¹ Los delitos cometidos por servidores públicos previstos en la legislación penal vigente son: ejercicio indebido de servicio público (artículo 214); abuso de autoridad (artículo 215); coalición de servidores públicos (artículo 216); uso ilícito de atribuciones y facultades (artículo 217); pago y recibo indebido de remuneraciones (artículo 217 Ter), concusión (artículo 218); intimidación (artículo 219); ejercicio abusivo de funciones (artículo 220); tráfico de influencia (artículo 221); cohecho (artículo 222); cohecho a servidores públicos extranjeros (artículo 222 bis); peculado (artículo 223) y; enriquecimiento ilícito (artículo 224). Aunado a los delitos contra la administración de justicia previstos por el título Decimoprimer de la legislación en cita *Cfr. Código Penal Federal, 1931, México, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_010720.pdf*

¹⁷² Diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, así como el Consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, conforme a lo previsto por el artículo 111 de la Constitución Federal vigente a la fecha de elaboración de la presente investigación, *Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, México, Artículo 111, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf*

Por lo que hace a la responsabilidad política en la que pueden incurrir sólo los altos funcionarios públicos mencionados en el artículo 110 de nuestra Carta Magna, se requiere de un procedimiento especial denominado *Juicio Político*, en el cual, la Cámara de Diputados procede a la acusación ante la Cámara de Senadores, previa aprobación de la mayoría absoluta de los miembros presentes en la sesión correspondiente, de tal guisa que depende de dicha votación si ha lugar o no a someter a un servidor público a juicio político.

Así, pues, salta a la vista que para proceder penal o políticamente contra un servidor público, a través del juicio político o la declaración de procedencia, se requiere, necesariamente, voluntad política, puesto que se deposita el poder de decisión en un cuerpo político como lo es el Congreso de la Unión, y justo ahí, desde nuestra perspectiva, se localiza el principal motivo por el cual es inoperante el sistema de responsabilidades de servidores públicos, toda vez que es un cuerpo político quien decide sin injerencia de los ciudadanos.

No se omite señalar que parte de esta problemática se intentó erradicar con la reforma anticorrupción en el 2015, que dio lugar a la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, pero que a cinco de años de su creación, lejos de funcionar como un paliativo que sosegara el clamor ciudadano, ha originado cuestionamientos sobre su funcionamiento debido a las restricciones institucionales para su operatividad así como la real participación ciudadana, de tal guisa que, no ha cumplido su cometido en el efectivo combate a la corrupción ni ha logrado recuperar la confianza de los ciudadanos en las instituciones gubernamentales.

En esa tónica argumentativa, otro de los factores que han contribuido a la crisis de la democracia es la falta real de representatividad política. Es innegable que los partidos políticos son uno de los elementos claves dentro del régimen representativo y de la democracia representativa. Si bien, la alternancia de los partidos políticos mediante elecciones (que son los únicos que pueden mediar entre los ciudadanos y el gobierno), ha sido la única forma en que la democracia ha alcanzado su realización; las prácticas corruptas y la falta de democratización interna han propiciado el declive de la legitimación de los partidos políticos.

La simulada representación política ha jugado un papel importante en el descrédito de las instituciones democráticas. Los ciudadanos cada vez creen menos en la clase gobernante y ello se refleja en la apatía política y el descontento social. El incumplimiento de promesas también ha propiciado que los ciudadanos confíen menos en sus representantes. La apatía política en general y la desconfianza en los políticos en particular visibiliza el desinterés en la política y el recelo en las instituciones. La percepción generalizada de que los políticos una vez en funciones obedecen a intereses oligárquicos, partidistas o personales, alejándose de los intereses de su electorado, ha mermado la credibilidad en el sistema representativo y ha consolidado la idea de que se gobierna para unos pocos y no para todo el colectivo social. Esa idea de que el Congreso fuera de sí no representa a nadie.

La segregación de los representantes populares de su electorado refleja una democracia desdibujada. Con frecuencia, los representantes populares, una vez electos, se olvidan de sus promesas de campaña, dejando todo en el discurso y nada en los hechos, de tal modo que las decisiones políticas se sustentan en intereses oligárquicos, personales o del partido al cual pertenecen, dejando a un lado los intereses de sus electores, por tanto, estos últimos, dejan de ser realmente representados.

La clase política ha hecho del sistema político nacional, una oportunidad para la gestión de negocios y fuente de prerrogativas personales, que ha obstaculizado la funcionalidad del sistema democrático, y con ello, el debilitamiento de la gobernabilidad. De acuerdo con Roberto Gargarella, la antipatía hacia la política y la desconfianza en las instituciones públicas, está asociada a una clase política autointeresada.¹⁷³

En ese sentido, Cabrera Dircio sostiene que *“el sistema representativo posee disfuncionalidad, toda vez que en la realidad la representación es una ficción y no existe (...) los gobernantes tiene (sic) compromisos e intereses que impiden la auténtica representación del pueblo”*.¹⁷⁴ Esta es una de las principales razones por las cuales se habla de una crisis del sistema representativo que

¹⁷³ Cfr. Gargarella, Roberto, *Crisis de la representación política*, 3ra. ed., México, Fontamara, 2014. p. 9.

¹⁷⁴ Cabrera Dircio, Julio, *op. cit.*, p. 154.

pone de manifiesto sus imperfecciones porque en la realidad observamos una segregación de intereses entre representados y representantes, que se puede ver en el sentido de las votaciones o en la simple distancia de los representantes y su electorado por lo que la representación política se ve desdibujada.

Así mismo, otra de las disfuncionalidades del sistema representativo que explican según el autor en cita, la puesta en duda de una auténtica representación es el desconocimiento de los ciudadanos de sus representantes, ya que en muchas ocasiones se desconoce quiénes son, o porque en ocasiones algunos legisladores no residen en el distrito electoral que los posiciona y por tanto la sociedad no se ve realmente representada.¹⁷⁵

Siguiendo esa misma línea de razonamiento, Escobar Fornos, señala que entre las causas que provocan la crisis del gobierno representativo, destacan las siguientes:

- i) Los derechos de igualdad no tienen aplicación práctica. Son derechos meramente declarativos y bajo esas condiciones, la democracia es formal y no sustancial;
- ii) El desprestigio de la clase política por su desmoralización, apego a sus intereses personales o de grupos económicos o de poder; que se han convertido en gestores de las grandes empresas. Esta causante está asociada asimismo con la existencia de grupos oligárquicos.
- iv) El votante no se siente representado en todos sus intereses y modos de pensar de su partido de preferencia;
- v) La partidocracia, en virtud de la cual los partidos políticos dominan la vida política y social del país;
- vi) La existencia de una asamblea o parlamento desvinculado del pueblo que lo eligió, lento, inoportuno, sujeto a grandes grupos de poder, en flagrante violación del mandato imperativo que deja al diputado en libertad de actuar con base en los intereses nacionales y no de acuerdo con los mandatos de los electores o grupos que lo eligieron y;
- vii) En general, el pueblo se ve lejos de sus gobernantes y no tienen acceso al proceso de las decisiones políticas.¹⁷⁶

Conforme al autor de referencia, estos factores degeneran el sistema representativo, que como lo vimos anteriormente, se debe en gran medida a la percepción de que la actuación y gestión de los representantes está motivada

¹⁷⁵ Cfr. *Ibidem*, p. 155.

¹⁷⁶ Escobar Fornos, Iván, "El sistema representativo y democracia semidirecta", en Concha Cantú, Hugo, (coord.), *Sistema representativo y la democracia semidirecta*, México, UNAM, Instituto de investigaciones jurídicas, 2002, p. 136, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/345/8.pdf>

por intereses personales o de cualquier otro tipo, que no coincide con los intereses del electorado, por lo que se abre una brecha entre gobernantes y gobernados. Otro factor que menciona el autor es el referente a la partidocracia, que si bien es cierto la existencia de partidos políticos es un elemento esencial para la democracia, se han convertido en la única vía de acceso democrático al poder político.

Por su parte, Cabrera Dircio señala que la gobernabilidad de un país se basa en el diseño constitucional de las instituciones democráticas, en el cual deben introducirse formas de participación ciudadana donde los frenos y contrapesos democráticos sobre la autoridad elegida popularmente correspondan directamente al pueblo, por ejemplo, la potestad del pueblo de suprimir mediante un procedimiento revocatorio al mandatario que incumpla las funciones que le fueron encomendadas.¹⁷⁷

Las problemáticas expuestas en líneas anteriores son las causas principales de la desaprobación social de la clase política y las razones por las que la democracia representativa es exigua en tiempos actuales. Estas razones, a su vez, justifican reabrir el debate sobre la conveniencia de transitar hacia una democracia participativa e introducir mecanismo de participación como la Revocación de Mandato. Si no existe una verdadera representación política (elemento esencial del régimen democrático representativo), entonces, es inconcuso que se necesita repensar el modelo democrático.

La introducción de formas de participación ciudadana podría ayudar a subsanar las imperfecciones de la democracia representativa para transitar hacia una verdadera democracia. El modelo participativo es una alternativa para fortalecer y complementar el sistema representativo, pues no busca sustituirlo. Esta idea muchas veces incomprendida para algunos críticos, ha imposibilitado considerar las bondades de la institución. La democracia participativa así como la Revocación de Mandato han ganado terreno normativo porque son compatibles con el régimen representativo.

Hemos insistido en que la democracia participativa tiene varias ventajas, entre las cuales Jaime Cárdenas destaca las siguientes: a) involucra

¹⁷⁷ Cfr. Cabrera Dircio, Julio, *op. cit.*, p. 173.

permanentemente a los ciudadanos no sólo en los comicios sino en general en los asuntos públicos con lo cual se legitima el sistema político; b) Se redistribuye la riqueza; c) Los mecanismos de participación ocuyen la distancia entre gobernantes y gobernados, los reconcilia y vuelve más cercanos y; d) Coadyuva en el combate a la corrupción pues mantiene un control ciudadano continuo sobre los gobernantes.¹⁷⁸

La Revocación de Mandato comparte las mismas ventajas: 1) Es un mecanismo que eleva la participación ciudadana, puesto que no sólo permite elegir representantes sino también decidir sobre su permanencia en el cargo; 2) La participación es permanente y continua, con lo cual se sigue de cerca la gestión de los representantes y; 3) Posibilita el control de los funcionarios así como de la rendición de cuentas.

¹⁷⁸ Cfr. Cárdenas, Jaime, ¿Es la revocación de mandato un instrumento plebiscitario?, México, UNAM, Instituto de Investigaciones jurídicas, 2019, Serie Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional, núm. 7, p. 21, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5672/9.pdf>

CAPÍTULO TERCERO

REVOCATORIA DE MANDATO EN COLOMBIA

SUMARIO

1. Ejercicio de la democracia participativa en Colombia. 2. Mecanismos de participación y régimen constitucional y legal de la Revocatoria de Mandato. a) Autoridades susceptibles de revocación, al margen de la discusión de la Asamblea Constituyente y en relación con el voto programático. b) Requisitos de la Revocatoria de Mandato y análisis de su evolución. c) Financiación de las campañas que impulsan una iniciativa de revocatoria de mandato. d) Resultados de aplicación de la Revocatoria de Mandato.

El propósito del presente capítulo es identificar las características distintivas de la Revocatoria de Mandato en Colombia, a partir del análisis del esquema constitucional, legal y jurisprudencial, toda vez que es una institución vigente desde hace treinta años en la legislación colombiana, a partir de su introducción en la Constitución de 1991, por lo que su desarrollo constitucional y legal permite destacar características que a manera de referencia, y como herramienta metodológica, coadyuva en la ampliación del espectro de análisis de la Revocación de Mandato y que pueden ser útiles para mejorar y buscar su implementación en México.

1. Ejercicio de la democracia participativa en Colombia

En los últimos años, ha llamado el interés de la doctrina el estudio de las constituciones latinoamericanas que han introducido en sus textos y cuerpos normativos, la regulación de mecanismos de democracia directa que propulsan la consolidación de una forma de democracia caracterizada por la participación ciudadana en la toma de decisiones y, con ello, el desarrollo de su conceptualización como «democracia participativa», lo cual, ha colocado al constitucionalismo latinoamericano a la vanguardia en la innovación constitucional.

En América Latina, la democracia participativa aparece en diversas Constituciones y legislaciones en los años noventa, producto de una oleada democratizadora que, con el propósito de superar la crisis del modelo

representativo, institucionaliza nuevas formas de participación ciudadana. El mayor impacto de la democracia participativa se visibiliza en las nuevas constituciones andinas, de las cuales, Colombia, fue la primera en constitucionalizar la participación de modo sistemático, orientado a establecer un modelo diferente de la democracia representativa.

La introducción de la democracia participativa en Colombia surge con la promulgación de la Constitución de 1991. Una Constitución progresista y vanguardista que consolida el modelo democrático participativo, a partir del reconocimiento del derecho subjetivo a la participación ciudadana como una forma de reivindicación democrática y forma de Estado.

El principio participativo en la Constitución colombiana de 1991 no sólo es uno de los cánones que armonizan el texto constitucional, sino que, además, se decanta por estar en sus orígenes al ser producto de un proceso democrático y participativo donde la sociedad organizada, mediante plebiscito, logró la conformación de una Asamblea Constituyente en 1990 para la creación de una nueva Constitución que pretende redistribuir el poder público en la sociedad, pugnar por el respeto de los derechos fundamentales y consolidar la democracia participativa.¹⁷⁹

La Constitución colombiana de 1991 “*marcó un hito en la historia constitucional colombiana*”¹⁸⁰ al haber sido producto de un proceso participativo liderado, principalmente, por un movimiento denominado “la séptima papeleta” que convocaba a la defensa de la Constitución y del sistema democrático colombiano para la conformación del Constituyente. Como resultado de este movimiento, se logró recoger el sentimiento ciudadano para establecer la participación y sentido democrático como directriz y orientación de la Constitución de 1991.¹⁸¹

¹⁷⁹ Cfr. Criado de Diego, Marcos y Delgado Gaitán, Johana Alexandra, “La democracia participativa...” *cit.*, pp. 192-193.

¹⁸⁰ Gómez Roldán, Andrés, “El movimiento de la séptima papeleta frente al referendo Posición jurídica ante la Corte constitucional de una generación de colombianos y colombianas que ayudaron a construir la Constitución de 1991”, *Papel Político*, Colombia, 2011, vol. 16, núm. 2, julio-diciembre 2011, p. 367, <https://biblat.unam.mx/hevila/Papelpolitico/2011/vol16/no2/1.pdf>

¹⁸¹ Cfr. *Ibidem*, pp. 367-377.

En uno de los discursos de clausura de las sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente en el Salón elíptico del Capitolio Nacional, en julio de 1991, Horacio Serpa Uribe adujo que *“la democracia participativa es la columna vertebral de la Nueva Constitución. En lo político, pero también en lo económico y social. Que el pueblo sea el objetivo básico del Estado y al mismo tiempo el protagonista de sus realizaciones”*.¹⁸² Con ello, se observa que la democracia participativa no es sólo un modelo que integra diversas instituciones sino que es configurado como eje articulador de todo el texto constitucional.

En ese mismo sentido, el entonces Presidente de la República César Gaviria Trujillo, refirió en su respectivo discurso:

(...) la Constitución de 1991 permitirá que el proceso de renovación y de cambio fructifique en la construcción de una nueva democracia (...). La Asamblea Constituyente es un ejemplo de esa nueva democracia. También es una demostración de que ésta puede funcionar, de que no se trata de una utopía (...).

Este nuevo país que tenemos por delante, basado en la Constitución bien distinta a la de 1886, se expresará por medio de una democracia participativa, será gobernado por instituciones sólidas y eficaces, y estará habitado por ciudadanos activos, interesados por decidir cuál será su provenir.

Una de las principales características de la nueva Constitución es que no nació de unas pocas plumas sino de un gran debate democrático en el que participó todo el país: en la propuesta del plebiscito de 1988, en las calles, cuando los estudiantes agitaron el tema de la ‘séptima papeleta’.

De este proceso ha nacido una Carta Política. Pero debemos tener muy presente que se ha creado además una democracia participativa. Ya no se habla de la democracia a secas, sino de la democracia participativa o de una democracia de participación popular. Estamos frente a una nueva concepción de la democracia, quizás la más avanzada de que se tenga noticia, y tan reciente que la colombiana es de las pocas constituciones del mundo que recoge estas ideas. Así como hace 200 años, Montesquieu era revolucionario para su época, hoy los inspiradores de la democracia participativa han desafiado las instituciones tradicionales, no para destruirlas sino para tomarlas como pilares de un nuevo orden político, más legítimo, más respetuoso de la autonomía, de los derechos y de la libertad de cada persona, menos desigual y más justo, abierto a la convivencia pacífica de todos los grupos que conforman la comunidad.¹⁸³

Conforme al discurso citado, podemos aducir que la participación dio luz a la creación de la Constitución de 1991, que además de estar en sus orígenes,

¹⁸² Asamblea Nacional Constituyente, “El Liberalismo en la Constituyente le Cumplió al Pueblo Colombiano”, *Gaceta constitucional*, N. 114, Bogotá, 7 de julio de 1991, p. 33.

¹⁸³ *Ibidem*, pp. 33-31.

aglutina un conjunto de principios que atraviesan todo el contenido de la Constitución. Es así que, en la nueva carta política colombiana, la participación aparece como un principio y como un derecho que armoniza todo el texto constitucional y legal, dando lugar a la creación de un nuevo modelo de democracia. No es un modelo que, a partir de la incorporación de instituciones de democracia directa y la proliferación de espacios participativos pretende complementar la democracia representativa, sino que da un paso más allá, al revolucionar la idea de la participación sobre la cual estriba toda la construcción de una nueva forma de Estado y de gobierno. A partir de la promulgación de la Constitución de 1991, la representación política se incorpora al nuevo modelo democrático participativo y se inscriben las nuevas formas de participación como instituciones concretas.

Los postulados de la democracia participativa se encuentran consagrados principalmente en los artículos 1, 2, 3 y 103 de la Constitución Política de Colombia de 1991.¹⁸⁴ En el preámbulo se expresa que, el pueblo colombiano, en ejercicio de su soberanía, establece entre sus fines, asegurar a sus integrantes, un marco jurídico democrático y participativo.¹⁸⁵ El artículo primero reitera que, Colombia es un Estado social de derecho, democrático, participativo y pluralista.¹⁸⁶ El artículo segundo prevé que uno de los fines esenciales del Estado es facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.¹⁸⁷

Por su parte, el artículo tercero reconoce al pueblo como fuente de la soberanía, señalando que esta reside exclusivamente en el pueblo, ergo, es el pueblo quien ejerce la soberanía de forma directa o a través de representantes.¹⁸⁸ Finalmente, el artículo 103 establece que el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria de mandato son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio

¹⁸⁴ Cfr. Constitución Política de Colombia, 1991, Colombia, Artículos 1, 2, 3 y 103, https://www.senado.gov.co/images/Archivospdf/elsenado/Normatividad/constitucion_politica.pdf

¹⁸⁵ *Idem.*

¹⁸⁶ *Idem.*

¹⁸⁷ *Idem.*

¹⁸⁸ *Idem.*

de su soberanía.¹⁸⁹ Al respecto, la Corte Constitucional de Colombia ha establecido lo siguiente:

La Asamblea Nacional Constituyente, al promulgar la Constitución Política, estableció un marco jurídico “democrático y participativo”. El acto constituyente de 1991 definió al Estado como ‘social de derecho’ reconstituyéndolo bajo la forma de república ‘democrática, **participativa** y pluralista’. Su carácter democrático tiene varios efectos. Entre otras cosas, implica (i) que el Pueblo es poder supremo o soberano y, en consecuencia, es el origen del poder público y por ello de él se deriva la facultad de constituir, legislar, juzgar, administrar y controlar, (ii) que el Pueblo, a través de sus representantes o directamente, crea el derecho al que se subordinan los órganos del Estado y los habitantes, (iii) que el Pueblo decide la conformación de los órganos mediante los cuales actúa el poder público, mediante actos electivos y (iv) que el Pueblo y las organizaciones a partir de las cuales se articula, intervienen en el ejercicio y control del poder público, a través de sus representantes o directamente.¹⁹⁰

De la cita que precede, se desprende que la democracia participativa se fundamenta en la soberanía popular, que a su vez justifica el control ciudadano sobre sus representantes. En esa misma línea argumentativa, ha sostenido:

La participación es un derecho de raigambre fundamental, puesto que es una expresión del principio democrático del Estado Social de Derecho y tiene fundamento en varias normas que atraviesan la Constitución. Por ejemplo, entre ellas se hallan el artículo 2º que establece como fin estatal “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan” o el artículo 40 que advierte una potestad subjetiva en cabeza de los ciudadanos. La participación expresa un modelo de comportamiento de los ciudadanos y de las autoridades, directriz que modificó el concepto de ciudadanía y el papel de las personas en las decisiones de los asuntos públicos, elementos que la administración debe promover. A través de esta garantía, se fortalecen y democratizan las instancias de representación, se promueven valores constitucionales como el pluralismo y la tolerancia, al igual que se amplía la injerencia de la ciudadanía a temas diversos a los electorales. Bajo el marco jurídico actual, **la Corte resalta que no pueden existir espacios vedados para la participación ciudadana en las decisiones que afectan a la comunidad.** Así, se protege ese derecho en determinaciones de la administración que van más allá de la representación, de la toma de decisiones colectivas mediante mecanismos de participación del artículo 102 superior y de la formulación de acciones constitucionales. Ello sucede en la construcción e implementación de acciones afirmativas, en el ejercicio del control político, en el procedimiento de decisiones que restringen derechos fundamentales, o normatividades regulatorias de desarrollo, construcción de políticas sociales o de distribución de recursos etc., es decir, en una participación administrativa. **La maximización de la intervención de la población se justifica en que la eficacia de la**

¹⁸⁹ *Idem.*

¹⁹⁰ Corte Constitucional de Colombia, Proyecto de ley estatutaria sobre mecanismos de participación ciudadana, Sentencia C-150/15, 8 de abril de 2015, p. 2, <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-150-15.htm>

administración también depende de la materialidad de la participación del pueblo, por eso, ésta debe ser activa, real y efectiva, al punto que no se limita a obtener información sobre los asuntos públicos. La Constitución de 1991 quiso que el ciudadano se apropiara de la satisfacción de sus necesidades, de ahí que entregó amplias facultades a la colectividad con el fin de que su voz fuese escuchada por las autoridades.¹⁹¹

En ese sentido, la Corte constitucional colombiana, ha sostenido que la participación es un principio constitucional que maximiza la intervención de los ciudadanos en todos los ámbitos de la vida pública sin que este principio pueda ser limitado. Reitera que es un principio democrático del estado constitucional de derecho que va más allá de la mera elección de representantes, por lo que, necesariamente, debe observarse en todos los ámbitos del poder público. Así, pues, resulta inconcuso que la participación en Colombia es un principio democrático y constitucional, un derecho susceptible de tutela y, tal como señala Marcos Criado de diego: *“un conjunto de instituciones políticas, administrativas, de control y de organizaciones sociales”*,¹⁹² que expresa la soberanía popular e institucionaliza la actividad ciudadana en la dinámica política, la toma de decisiones y el control político sobre la clase gobernante.

De acuerdo con la Corte Constitucional el principio democrático es el principio más general de todos que incluye *per se* al principio participativo, el cual tiene un carácter universal, expansivo, esencial y transversal.¹⁹³ Es *universal* en tanto que excede la concepción clásica de la política, al incluir elementos tanto públicos como privados que, según la Corte constitucional *“se extiende a todo ámbito que sea susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder social en la esfera de la persona, la comunidad y el Estado.”*¹⁹⁴

Por su parte, el carácter *expansivo* refiere que el principio democrático debe *“ampliarse efectivamente hasta alcanzar a todas las personas y*

¹⁹¹ Corte Constitucional de Colombia, Derecho de participación en materia ambiental en el marco de la expedición de resolución que delimito paramo de Santurban, Sentencia T.361/17, 30 de mayo de 2017, p. 5, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-361-17.htm>

¹⁹² Criado de Diego, Marcos, *“La democracia participativa...”*, cit., p. 193.

¹⁹³ Cfr. Corte Constitucional de Colombia, Derecho de participación en materia ambiental en el marco de la expedición de resolución que delimito paramo de Santurban, Sentencia T.361/17, 30 de mayo de 2017, p. 4, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-361-17.htm>

¹⁹⁴ Corte Constitucional de Colombia, Derecho de participación en materia ambiental en el marco de la expedición de resolución que delimito paramo de Santurban, Sentencia T.361/17, 30 de mayo de 2017, p. 4, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-361-17.htm>

profundizarse progresivamente en todas las dimensiones de la vida social".¹⁹⁵ El carácter esencial implica "una condición necesaria para la vigencia del Estado constitucional"¹⁹⁶, dado que es una condición *sine qua non*, el Estado no tendría legitimidad que le otorga el pueblo al investir a los poderes públicos y, por último, el carácter *transversal* indica su incorporación como "un imperativo de la Constitución en su conjunto, cobijando distintas instancias regulativas de la misma".¹⁹⁷

En virtud de lo anterior, encontramos que el principio democrático, según la Constitución colombiana, está presente en todas las ramas del poder público, no sólo en asuntos electorales, sino también, en el ejercicio de la función administrativa, en decisiones ambientales, en la prestación de servicios públicos, administración de justicia, así como en materia económica, presupuestal y de planeación.¹⁹⁸

A guisa de ejemplo, en la Constitución colombiana encontramos la participación de los particulares en la prestación de servicios públicos como los de salud (artículos 48 y 49) o educación (artículo 68); en la gestión, fiscalización o vigilancia en las empresas estatales (artículo 369) o en los diversos niveles administrativos (artículo 270) y; la participación de los particulares en la función pública (artículo 123) o en funciones administrativas (artículo 210). No se omite señalar que también se reconoce la participación de los indígenas en la conformación de las entidades territoriales, así como de su respectivo gobierno, mediante los representantes de las comunidades indígenas (artículos 329 y 330).

Por su parte, el derecho a la participación política concretamente está consagrado en el artículo 40 constitucional, el cual refiere que todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, mediante el ejercicio del derecho a votar y ser votado; tomando parte en las diversas formas de participación ciudadana como plebiscitos, referendos, consultas populares; constituyendo partidos, movimientos o agrupaciones políticas; revocando el mandato de sus elegidos conforme a lo establecido por la

¹⁹⁵ *Idem.*

¹⁹⁶ *Idem.*

¹⁹⁷ *Idem.*

¹⁹⁸ *Idem.*

Constitución y la legislación reglamentaria; interponiendo acciones públicas de defensa de la Constitución; o bien, con el desempeño de funciones o cargos públicos.¹⁹⁹

La incorporación de todos estos mecanismos de participación en Colombia ha representado la transición de la democracia representativa y la consolidación de la democracia participativa. En esa lógica, la Corte Constitucional ha puntualizado que la introducción de mecanismos de participación no constituye una forma de complementar el sistema representativo sino de establecer un nuevo modelo democrático con apertura a la participación ciudadana, tal como a la letra dice:

El tránsito de una democracia representativa a una participativa significa abandonar un sistema político y social restringido a la elección de los representantes del electorado y adoptar un nuevo modelo que incorpora junto a los mecanismos tradicionales, instituciones de democracia directa - plebiscito, referéndum, iniciativa popular, revocatoria del mandato, cabildo abierto, etc.-, y de participación en las decisiones que afectan a todos en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación (...).²⁰⁰

2. Mecanismos de participación y régimen constitucional y legal de la Revocatoria de Mandato

Los mecanismos de participación están materialmente reconocidos en el Título IV de la Constitución Política Colombiana como formas de participación ciudadana. El artículo 103 constitucional reza que son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.²⁰¹ A continuación mencionaremos brevemente y de manera general cada uno de ellos, concentrándonos en el análisis de la regulación de revocatoria de mandato por constituir el objetivo concreto del presente capítulo.

¹⁹⁹ Cfr. Constitución Política de Colombia, 1991, Colombia, Artículo 40, https://www.senado.gov.co/images/Archivospdf/elsenado/Normatividad/constitucion_politica.pdf

²⁰⁰ Corte Constitucional de Colombia, Democracia participativa, Sentencia C-021/96, 23 de enero de 1996, p.7, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-021-96.htm>

²⁰¹ Cfr. Constitución Política de Colombia, 1991, Colombia, Artículo 103, https://www.senado.gov.co/images/Archivospdf/elsenado/Normatividad/constitucion_politica.pdf

La iniciativa popular, es la potestad de los ciudadanos de presentar ante el Congreso de la República un proyecto de acto legislativo, de reforma constitucional o de ley. Conforme a los artículos 155 y 375 constitucionales, podrán presentar un proyecto de acto legislativo, los ciudadanos en un número equivalente al cinco por ciento del censo electoral vigente.²⁰²

El referendo “*es una manifestación del cuerpo electoral respecto de un acto normativo, mediante la cual bien aprueba o rechaza un texto articulado (referendo aprobatorio), bien deroga o no una norma que se encuentra vigente (referendo derogatorio)*”.²⁰³ De acuerdo con lo previsto por el artículo 377 de la Constitución colombiana, este mecanismo exige el cinco por ciento de participación ciudadana de aquellos que integren el censo electoral, salvo para el referendo derogatorio, en cuyo caso se exige el diez por ciento del respectivo censo electoral (artículo 170 constitucional).²⁰⁴

El plebiscito, es una forma de consulta popular que realiza el presidente de la República, a efecto de que los ciudadanos se pronuncien a favor o en contra de una determinada acción ejecutiva. El artículo 40 de la Constitución colombiana²⁰⁵ lo contempla como un derecho de participación de los ciudadanos y el artículo 7 de la Ley 134 de 1994 señala que es un pronunciamiento popular para apoyar o rechazar cierta decisión ejecutiva.²⁰⁶

Por su parte, la consulta popular es un mecanismo de participación por medio del cual el pueblo se pronuncia acerca de una pregunta de carácter general, sometida por el presidente de la República, un gobernador o un alcalde, a fin de sustentar actuaciones administrativas de trascendencia nacional, regional o local, según sea el caso.²⁰⁷ De acuerdo con el artículo 104

²⁰² *Idem.*

²⁰³ Criado de Diego, Marcos y Delgado Gaitán, Jhoana Alexandra, “*La democracia participativa...*”, *cit.*, p. 203.

²⁰⁴ Cfr. Constitución Política de Colombia, 1991, Colombia, Artículo 170, https://www.senado.gov.co/images/Archivospdf/elsenado/Normatividad/constitucion_politica.pdf

²⁰⁵ *Idem.*

²⁰⁶ Cfr. Ley 134 de 1994 por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana, 1994, Colombia, Artículo 7, <https://bit.ly/3acLXTI>

²⁰⁷ Cfr. Criado de Diego, Marcos y Delgado Gaitán, Jhoana Alexandra, “*La democracia participativa...*”, *cit.*, p. 212.

constitucional, la consulta no puede realizarse en concurrencia con elecciones y su resultado será obligatorio.²⁰⁸

El cabido abierto, es un mecanismo de participación sui géneris del sistema jurídico colombiano, mediante el cual los habitantes pueden asistir a las reuniones públicas de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, para participar y deliberar asuntos de interés para la comunidad (art. 9 de la ley 134 de 1994).²⁰⁹

La revocatoria de mandato *“es la facultad que tienen los ciudadanos para remover del cargo a aquellas personas que han elegido popularmente como sus representantes, en los casos en que estén inconformes con la gestión que aquellos han realizado”*.²¹⁰

Estos mecanismos de participación, están regulados por las siguientes leyes estatutarias:

- A. Ley 131 de 1994, por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones;
- B. Ley 134 de 1994, por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana;
- C. Ley 142 de 1994, por la cual se establece el régimen de los servicios públicos;
- D. Ley 741 de 2002 por la cual se reforma la ley 131 y la 134, ambas de 1994 y;
- E. Ley Estatutaria 1757 de 2015, por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.²¹¹

²⁰⁸ Cfr. Constitución Política de Colombia, 1991, Colombia, Artículo 104, https://www.senado.gov.co/images/Archivospdf/elsenado/Normatividad/constitucion_politica.pdf

²⁰⁹ Cfr. Ley 134 de 1994 por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana, 1994, Artículo 9, <https://bit.ly/3acLXTI>

²¹⁰ Misión de Observación Electoral, *op. cit.*, p. 8.

²¹¹ Cabe precisar que la Ley Estatutaria 1757 de 2015, la última emitida en materia de mecanismos de participación ciudadana, buscó subsanar el formalismo jurídico que obstaculizaba el ejercicio efectivo de algunos mecanismos de participación, en especial, el de la revocatoria de mandato, conclusión que se advierte a partir del análisis de los cambios normativos que se fueron realizando desde la primera ley reglamentaria hasta esta última ley.

Ahora bien, y tal como se anunció en párrafos anteriores, se hará especial énfasis en la revocatoria de mandato, tanto de su consolidación, como de su regulación dentro del marco constitucional, legal y jurisprudencial colombiano. Al respecto, y como bien se mencionó en el capítulo anterior, referente a la regulación de la revocación de mandato en el derecho comparado; de los países latinoamericanos que reconocen actualmente la revocatoria de mandato, Colombia fue el primer país en introducirla en su Ley fundamental en 1991.

La revocatoria de mandato en Colombia procede para servidores públicos de elección popular, pero sólo del poder ejecutivo y del orden subnacional. Como se observó en el capítulo anterior, en el caso de la mayoría de las constituciones andinas, la tendencia es que los cargos susceptibles de revocación son del orden subnacional, salvo Venezuela, Ecuador, Panamá y Bolivia, que sí permiten la revocación de mandatos del orden nacional. Recordemos que en Bolivia, Venezuela y Ecuador todos los cargos de elección popular son revocables, incluyendo al Presidente de la República. En Perú, la revocatoria de mandato procede sólo para autoridades locales y regionales, y en el caso de Panamá para diputados pero sólo aquellos de libre postulación. En Colombia, la revocatoria de mandato procede únicamente para cargos del orden subnacional; esto es: para gobernadores y alcaldes, lo que significa que el Presidente de la República, legisladores nacionales, diputados departamentales y concejales, no pueden ser revocados popularmente.

La Constitución colombiana vigente reconoce en los artículos 40, numeral 4 y 103, que la revocatoria de mandato es un derecho político y un mecanismo de participación, respectivamente, que permite a los ciudadanos remover del cargo a gobernadores y alcaldes antes de que termine el periodo para el cual fueron electos, con motivo del incumplimiento del programa de gobierno o por insatisfacción generalizada siempre que se hayan satisfecho previamente ciertos requisitos de tiempo, forma y umbral.²¹²

²¹² Cfr. Constitución Política de Colombia, 1991, Colombia, Artículo 40, numeral 4 y Artículo 103, https://www.senado.gov.co/images/Archivospdf/elsenado/Normatividad/constitucion_politica.pdf

Sobre este punto, es menester resaltar dos aspectos importantes. Por un lado, los mandatarios que son susceptibles de revocación y, por otro, la motivación que soporta una iniciativa de revocatoria. Sobre el primer aspecto, cabe anotar que de la lectura del artículo 40 constitucional, en relación con el artículo 103,²¹³ no se advierte mención concreta respecto de quienes pueden ser sometidos a revocatoria de mandato.

El artículo 40 numeral 4, sólo refiere que los ciudadanos tendrán derecho a “revocar el mandato de los elegidos”²¹⁴ (no especifica quienes), el artículo 103 también es omiso en su señalamiento.²¹⁵ No obstante, la ley reglamentaria (artículo 6 de la Ley 134) establece que sólo gobernadores y alcaldes podrán ser revocados.²¹⁶ En razón de lo anterior, se puede inferir que el legislador, en una interpretación del artículo 40 constitucional en relación con el artículo 259 —concerniente al voto programático— discurrió que la revocatoria procediera únicamente para gobernadores y alcaldes; dejando a un lado al resto de los servidores públicos de elección popular y restringiendo un derecho que la Constitución no coarta.

2.1. Autoridades susceptibles de revocación, al margen de la discusión de la Asamblea Constituyente y en relación con el voto programático

En el primer informe sobre la revocatoria de mandato presentada por Antonio Galán Sarmiento, en los debates de la Asamblea Constituyente de 1991, se adujo que toda vez que la Constitución de 1886 no contemplaba la figura de la revocatoria del mandato para quienes son elegidos popularmente (pues el artículo 179 constitucional hasta entonces vigente señalaba que “*el que sufraga o elige no impone obligaciones al candidato, ni confiere mandato al funcionario electo*”²¹⁷ (prohibición del mandato imperativo), la Asamblea Constituyente tenía la labor de expresar el interés existente en Colombia por incorporar a la nueva

²¹³ *Idem.*

²¹⁴ *Idem.*

²¹⁵ *Idem.*

²¹⁶ Cfr. Ley 134 de 1994 por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana, 1994, Artículo 6, <https://bit.ly/3acLXTI>

²¹⁷ Asamblea Nacional Constituyente, “Informe sobre la Revocatoria del Mandato”, *Gaceta constitucional*, No 66, Bogotá, 3 de mayo de 1991, p.18.

Constitución la figura de la revocatoria del mandato para los miembros del Congreso, los diputados, concejales, gobernadores y alcaldes y demás mandatarios elegidos por votación popular.²¹⁸

Entre los argumentos esgrimidos se destaca lo siguiente:

Opinar, elegir, mandar, juzgar, **revocar** y sancionar son el conjunto de acciones que determinan la existencia del poder. Si de cualquiera de estas facultades carece el elector, la democracia no existe ni siquiera en el papel. Por eso una Constitución debe preservar estos derechos a los ciudadanos de la Nación, si se pretende que la sociedad sea democrática y que la expresión 'pueblo soberano' se convierta en una realidad. (...)

La opinión debe además tener la posibilidad de convertirse en elección y en mandato; **que el elector pueda convertir la opinión en un programa asignado para su realización a un conjunto de mandatarios por él elegidos**. Si se incumple lo mandado la revocatoria y la sanción debe ser el complemento. La elección y la consulta popular para las más variadas decisiones de elección, opinión, mandato, revocatoria y sanción son requisitos para una democracia con un pacto social de base amplia. El mandato y el control sobre lo mandado y sobre el mandatario son las claves de la democracia real. Ninguna decisión tomada por el Estado, en lo externo y en lo interno debe escapar a control del elector.²¹⁹

En dicho informe, se connotó la revocatoria de mandato como *“el derecho político ejercido por el pueblo cuando el elegido incumpla con el programa político presentado al elector”*.²²⁰ Así mismo, se estableció que la revocatoria es tal vez el derecho político que más anhela el pueblo soberano y que exigen las instituciones para lograr dar paso a la democracia participativa.²²¹

Entre las propuestas presentadas, se analizaron los tópicos siguientes: a) la propuesta en general; b) el procedimiento que se sugiere; c) los mecanismos para efectuar la revocatoria de mandato; d) el órgano encargado de decidirla y; e) los funcionarios no susceptibles de revocárseles el mandato. Dentro de dichas propuestas, se sugirieron diversos conceptos del voto programático, en el cual, la constante era establecer, a través de esta figura, la relación existente entre el elegido y su elector, mediante la imposición del programa político que, ante su incumplimiento, activa la posibilidad de revocar el mandato. La mayor disidencia

²¹⁸ Cfr. *Idem*.

²¹⁹ Asamblea Nacional Constituyente, “Informe sobre la Revocatoria del Mandato”, *Gaceta constitucional*, No 66, Bogotá, 3 de mayo de 1991, p.18.

²²⁰ *Idem*.

²²¹ Cfr. *Idem*.

entre las diversas propuestas se refería al último tópico, es decir, a quienes podrían ser sujetos a revocatoria del mandato.

Algunas de las propuestas señalaban que todos los mandatos conferidos mediante elección popular son revocables, inclusive algunas hacían explícita la posibilidad de revocar la el mandato de los miembros del congreso. Otras, en cambio, excluían al Presidente de la República y al vicepresidente, así como al Fiscal General (que de hecho no es un cargo de elección popular y tampoco presenta un programa de gobierno).

Bajo ese orden de ideas, en la exposición de motivos se estableció que se consagraría la revocatoria de mandato en la nueva Constitución para todos aquellos mandatarios elegidos popularmente, con la salvedad del Presidente de la República y Vicepresidente de la República, por razones del orden público y la inestabilidad política que podría originar tal situación. Lo anterior, quiere decir que, en la propuesta original, tal como fue sometida para su aprobación, sí estaban incluidos diputados nacionales y regionales y concejales, tal como se observa en el proyecto articulado citado a continuación:

Artículo: Revocatoria del mandato: Los mandatarios elegidos popularmente podrán ser objeto de la revocatoria de mandato, a excepción del Presidente de la República y el Vicepresidente de la República.

La solicitud de revocatoria sólo podrá hacerse un año después de haberse posicionado el funcionario y de acuerdo al procedimiento establecido por la Ley.

Artículo: Mecanismos: La revocatoria del mandato se ejercerá a través de los siguientes mecanismos:

1) La revocatoria del mandato de gobernadores y alcaldes podrá ser solicitada por un número de ciudadanos no inferior al 30% del total de votos depositados en la respectiva elección, será aprobada en consulta popular por una mayoría absoluta, no menor en número al total de votos con los cuales fue elegido el funcionario y decretada por el Consejo Nacional Electoral, convocado a nuevas elecciones.

2) La revocatoria del mandato de los demás mandatarios elegidos a nombre y en representación de una organización, partido o movimiento político, podrá ser solicitada por un número de miembros determinada por el Reglamento interno de la respectiva organización.

Cuando el mandatario se hubiere inscrito a título personal, la revocatoria se hará conforme a lo dispuesto por el numeral 1.²²²

Pese a lo anterior, el proyecto articulado por la Asamblea Constituyente fue omiso en explicitar qué mandatarios serían susceptibles de revocación y únicamente dispuso que esta figura constituye un derecho político de los ciudadanos (artículo 40 constitucional numeral 4), así como un mecanismo de participación (artículo 103 constitucional); estableciendo que la ley regulará su ejercicio.²²³

En ese contexto, podríamos suponer que el legislador no dispuso que todos los cargos de elección popular son susceptibles de revocación, debido a la ilación con el voto programático. Al respecto, es preciso indicar que la revocatoria de mandato se basa en la idea del mandato imperativo o voto programático, que constituye una manifestación de la democracia participativa y de la soberanía popular; contenido en el artículo 259 constitucional, el cual señala que quienes eligen a gobernadores y alcaldes, imponen por mandato, el programa de gobierno que presentó el elegido al inscribirse como candidato.²²⁴ Así lo ha reiterado la Corte constitucional, al tenor de lo siguiente:

El voto programático es una expresión de la soberanía popular y de 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 1991.²²⁵

El voto programático es un concepto novedoso introducido en la Constitución colombiana de 1991, a la luz del modelo de democracia participativa, cuyo objetivo es zanjar la brecha existente entre representantes y ciudadanos; de tal forma que permite a estos últimos exigir el cumplimiento de las promesas de campaña del candidato ganador de la contienda electoral. Esas promesas electorales se traducen en un programa de gobierno que el

²²² *Ibidem*, p. 23.

²²³ Cfr. Constitución Política de Colombia, 1991, Colombia, Artículo 40, numeral 4, y Artículo 103, https://www.senado.gov.co/images/Archivospdf/elsenado/Normatividad/constitucion_politica.pdf

²²⁴ *Idem*.

²²⁵ Corte Constitucional de Colombia, Ley Estatutaria, Sentencia C-011/94, 21 de enero de 1994, p. 2, <https://bit.ly/2WfHhE9>

representante popular una vez electo debe cumplir, y ante su incumplimiento, los ciudadanos pueden solicitar la revocación de su mandato. Lo anterior, se robustece con la jurisprudencia de la Corte constitucional, que a la letra dice:

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.²²⁶

El voto programático es la institucionalización del mandato imperativo, opuesto al *mandato libre* utilizado por el modelo representativo, el cual, reposa sobre la idea de una plena independencia de los representantes respecto de sus electores; de tal guisa que, deciden libremente y se desvinculan de la voluntad de sus votantes.

Tal como se analizó en el capítulo anterior, la libre representación o mandato libre es una de las características del modelo de democracia representativa, en el cual el voto es un instrumento de legitimación del ejercicio del poder de quien ha sido democráticamente electo, pero no lo constriñe a cumplir un programa. En cambio, el voto programático representa no sólo el voto por la persona, sino también por el programa de gobierno; de ahí que, mediante el voto, se impone el programa de gobierno y, al no cumplirse, el ciudadano, por vía del voto programático, tiene el derecho a revocar el mandato.

El voto programático está previsto en el artículo 259 de la Constitución colombiana, y reglamentado por la Ley 131 de 1994. Dicho ordenamiento prevé en su artículo primero que, en desarrollo del artículo 259 de la ley fundamental, se entiende por voto programático el mecanismo de participación mediante el

²²⁶ *Idem.*

cual los ciudadanos que votan para elegir alcaldes y gobernadores, imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral de la inscripción de su candidatura.²²⁷ Así mismo, reitera que en desarrollo de los artículos 40 y 103 constitucional²²⁸, la revocatoria de mandato por el incumplimiento del programa de gobierno es un mecanismo de participación popular (artículo 2).²²⁹

Conforme a la Ley de referencia, los candidatos al ser elegidos como alcaldes o gobernadores, deben someter a consideración ciudadana un programa de gobierno que hace parte integral de la inscripción ante las autoridades electorales respectivas, el cual deberá publicarse en el órgano oficial de la entidad territorial respectiva (artículo 3).²³⁰

Por todo lo hasta aquí analizado, resulta inconcuso que la revocatoria de mandato, dentro del régimen constitucional y legal colombiano, tiene su fundamento en el voto programático; de manera que ambas figuras están íntimamente vinculadas, pues el incumplimiento del programa de gobierno (impuesto mediante el voto programático), actualiza una causal para justificar la revocatoria de mandato.

No obstante, cabe preguntarse si los congresistas —que también son electos democráticamente— responden a un mandato imperativo. La Ley 974 de 2005, por la cual se reglamenta la actuación de bancadas de los miembros de corporaciones públicas y se adecua el Reglamento del Congreso al régimen de bancadas, dispone que dentro de los estatutos de los partidos podrán establecerse sanciones por la inobservancia de sus directrices,²³¹ lo que podría entenderse como una especie de mandato imperativo. La interrogante es si el

²²⁷ Cfr. Ley 134 de 1994 por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana, 1994, Artículo 1, <https://bit.ly/3acLXTI>

²²⁸ El artículo 40 refiere que la revocatoria de mandato constituye un derecho de los ciudadanos de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político y el artículo 103 enuncia la revocatoria de mandato, junto con el plebiscito, referendo, iniciativa y consulta popular y cabildo abierto, como mecanismos de participación ciudadana. Cfr. Constitución Política de Colombia, 1991, Colombia, Artículo 40 y Artículo 103, https://www.senado.gov.co/images/Archivospdf/elsenado/Normatividad/constitucion_politica.pdf

²²⁹ *Idem.*

²³⁰ *Idem.*

²³¹ Ley 974 de 2005, 2005, Colombia, Artículo 4, <http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1672018>

espectro interpretativo del voto programático podría extenderse a cargos que llevan a cabo funciones legislativas.

En principio, creemos que, a la luz del principio constitucional y democrático de participación, los congresistas también pueden ser sujetos de revocación, si consideramos que son electos democráticamente para que ejerzan una función de representación dentro de un cuerpo colegiado y político del Estado, por tanto, se impone un mandato, cuyo incumplimiento da lugar a la revocatoria.

Consideramos que tal como lo consagra la Constitución y conforme lo ha interpretado la Corte Constitucional, la revocatoria de mandato es una expresión de la soberanía popular y de la democracia participativa que, en el marco de esta forma de democracia, los elegidos reciben un mandato para representar la voluntad del pueblo y por ello, el ejercicio del derecho de participación en la conformación del poder trae aparejado el derecho de interrumpir y revocar el mandato de sus elegidos, lo cual no distingue entre mandatarios que ejercen funciones administrativas o legislativas.

Ahora, si se mantiene la idea de que sólo gobernadores y alcaldes presentan programas de gobierno (en la inteligencia de que la revocatoria se ciñe en el voto programático), podríamos argüir que la Corte Constitucional ha determinado que un programa *“es un proyecto político producto de una actividad política y de acción social de un grupo determinado de personas”*²³². Bajo esta interpretación genérica, podríamos decir que los congresistas también ejecutan proyectos políticos producto de corporaciones políticas (partidos políticos), pero más allá de eso, consideramos más contundente argüir que restringir la revocatoria de mandato sólo para gobernadores y alcaldes veda el derecho de participación que la Constitución Política consagra como eje rector de todo el sistema jurídico y, por tanto, su limitación es contraria al proyecto democrático de la Constitución de 1991.

Otro aspecto discutible —al que se hizo referencia en párrafos anteriores— es el relativo a la motivación de una solicitud de revocatoria de

²³² Corte Constitucional de Colombia, Parámetros de interpretación constitucional para la administración, Sentencia T-116/04, 12 de febrero de 2004, p. 4, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/T-116-04.htm>

mandato. La insatisfacción generalizada, junto con el incumplimiento del programa de gobierno, son las causales que pueden invocarse para soportar el ánimo de revocar el mandato de un alcalde o gobernador. Entonces, el debate está en determinar si realmente existe un motivo legalmente tasado que se deba invocar para la revocatoria o si estamos frente a un acto político puro en el que las motivaciones son meramente políticas y no requieren el cumplimiento estricto de un requisito legal que actúa como presupuesto habilitante.

De acuerdo con los requisitos exigidos por la ley para dar trámite a una solicitud de revocatoria, se debe señalar la causa que sustenta la petición. Las preguntas al respecto son: ¿es realmente objetivo? y ¿cómo se puede valorar si cumplió el programa de gobierno? Responder estas interpelaciones debe ser objeto de otro estudio, pero al menos, es importante abrir el debate, pues tal parece que existe una fuerte resistencia en no aceptar que en realidad estamos frente a un instrumento eminentemente político en el que invocar una causal y mantener su conexidad con el voto programático es superfluo.

Ahora bien, como se señaló previamente, la revocatoria del mandato de un alcalde o gobernador está condicionada al cumplimiento de ciertos requisitos. La ley 134 de 1994, por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana, es uno de los ordenamientos que regula la revocatoria de mandato, además de la iniciativa popular legislativa y normativa; referendo; consulta popular, del orden nacional, departamental, distrital y municipal; plebiscito y el cabildo abierto. No es ocioso señalar que conforme al artículo 6 de este ordenamiento, la revocatoria de mandato es un derecho político por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o alcalde.²³³

2.2. Requisitos de la revocatoria de mandato y análisis de su evolución

El primer requisito exigido por este ordenamiento (Ley 134 de 1994) es el de tiempo; sobre el cual es menester puntualizar lo siguiente: el artículo 7 de la citada ley, originalmente no refería un intervalo de tiempo en el que pudiera

²³³ Cfr. Ley 134 de 1994 por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana, 1994, Colombia, Artículo 6, <https://bit.ly/3acLXTI>

solicitarse la revocatoria de mandato, sino que únicamente establecía que la solicitud debía presentarse posterior al primer año de funciones, lo cual se reiteraba en el artículo 6 de la misma ley.

La falta de un tope de tiempo para solicitar la revocatoria generó problemas de efectividad jurídica, en virtud de que podían iniciarse procedimientos revocatorios incluso en meses previos a la finalización del mandato, lo que provocaba la interferencia de la votación en referendo con los comicios para la elección de nuevas autoridades y con ello una duplicidad de gastos y la pérdida del sentido de la revocatoria, pues muchas veces el funcionario que se pretendía revocar se encontraba en vísperas de culminar su mandato.

Es así que con la Ley Estatutaria 1757 de 2015 se intentó corregir dicha falencia estableciendo que la revocatoria puede solicitarse cuando haya transcurrido por lo menos el primer año del mandato, y hasta antes del último año de funciones; es decir, que la revocatoria sólo puede solicitarse entre el segundo y el tercer año de funciones. No se omite mencionar que, en Colombia, el periodo de funciones de los titulares del poder ejecutivo es de cuatro años, por tanto, el tiempo efectivo para promover un procedimiento revocatorio es de dos años (entre el segundo y el tercer año de funciones).

La Ley estatutaria 1757 de 2015, por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del Derecho a la Participación Democrática, que dicho sea de paso fue revisada por la Corte Constitucional, tuvo como finalidad flexibilizar los requisitos para que los ciudadanos revocasen el mandato de un gobernador o alcalde, pero también representó una protección al mandatario a fin de que tuviese un tiempo considerable de un año para ejecutar su programa de gobierno sin que pudiera ser revocado y así evitar las expectativas electorales previo a nuevos comicios.²³⁴

El segundo requisito para iniciar un procedimiento revocatorio estriba en la forma; esto es: que medie por escrito ante la Registradora Nacional una solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para la revocatoria,

²³⁴ Cfr. Eberhardt, María Laura, *La revocatoria de mandato en Colombia... cit.*, p. 467.

mediante un memorial suscrito por los ciudadanos interesados. Sobre este requisito también existieron modificaciones.

Inicialmente, el artículo 7 de la ley 131 de 1994 exigía que el memorial fuera suscrito por los ciudadanos que hubieren sufragado en la jornada electoral que escogió al respectivo alcalde o gobernador, en un número no menor al 40% (cuarenta por ciento) del total de votos que obtuvo el elegido, en cuyo caso, la Registraduría de la respectiva entidad territorial debía verificar, en un lapso no mayor a treinta días, que las cédulas de quienes suscribieran el memorial correspondiera a los ciudadanos que en su caso hubieran participado en los comicios donde hubiese resultado electo el alcalde o gobernador que se pretendiera revocar.²³⁵

De lo anterior, cabe destacar lo siguiente: por un lado, se acota el margen de participación; pues el ejercicio del derecho al voto se transforma en el derecho de solicitar posteriormente la revocatoria de un alcalde o gobernador, por tanto, conforme a la regulación original, quien no hubiera participado en los comicios donde se eligió al mandatario en cuestión, después no podría apoyar la solicitud de revocatoria. Y, por otro lado, la barrera legal consistente en la suscripción del memorial por cuando menos el 40% (cuarenta por ciento) de los votos efectivos en la elección (del número de votos obtenidos en la elección), lo que sin duda representaba una barrera difícil de superar porque se tomaba como base el 40% (cuarenta por ciento) de los votos válidos obtenidos por el elegido y no del censo electoral, por tanto, alcanzar ese porcentaje dificultaba de entrada, dar trámite al procedimiento revocatorio.

Este requisito fue modificado por la ley 741, por la cual se reforman las leyes 131 y 134 de 1994, sólo por lo que refiere a la restricción de que únicamente quienes hubieran participado en la jornada electoral del mandatario respectivo podrían solicitar la destitución y deja igual la exigencia de que el memorial sea firmado por el 40% (cuarenta por ciento) del total de votos válidos

²³⁵ Cfr. Ley 131 de 1994 por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones, 1994, Colombia, Artículo 7, <http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1648177>

emitidos en la elección.²³⁶ Es hasta la Ley Estatutaria 1757 de 2015 que se reduce este requisito para quedar en 30% (treinta por ciento) de los votos válidos obtenidos por el elegido para apoyar la solicitud de revocatoria.²³⁷

Además de los anteriores requisitos, la Ley 134 de 1994, estatutaria de los mecanismos de participación, añadía un requisito previo a la presentación del memorial de solicitud de revocatoria. Este requisito complejizó el procedimiento revocatorio, pero luego fue suprimido por la Ley 741 de 2002.²³⁸ El artículo 64 de la Ley 134 de 1994 establecía que, además de los requisitos para la presentación del memorial de solicitud de revocatoria, previamente debían satisfacerse los requisitos exigidos por el artículo 10 de dicha ley, para la presentación e inscripción de iniciativas legislativas y normativas, referente a la legitimación para presentar el memorial.²³⁹ Estos requisitos consistían en ser ciudadano en ejercicio y contar con el respaldo del cinco por mil de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral.²⁴⁰

Como se advirtió en líneas previas, este requisito fue suprimido con la ley 741 de 2002, con la cual se modificaron y armonizaron tanto la ley 131 como la ley 134, ambas de 1994. Los cambios normativos fueron puntualmente dos: 1) elimina del artículo 64 la exigencia de contar con el respaldo del cinco por mil de los ciudadanos inscritos en el respectivo electoral y; 2) elimina la restricción de que sólo pudieran participar en el referendo revocatorio quienes lo hubieran hecho en la jornada electoral, ampliando el universo de participación a todos los ciudadanos.²⁴¹

²³⁶ Cfr. Ley 741 de 2002 por la cual se reforman las Leyes 131 y 134 de 1994, Reglamentarias del voto programático, 2002, Colombia, Artículo 1, <http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1667612>

²³⁷ Ley Estatutaria 1757 de 2015 por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática, 2015, Colombia, Artículo 9, <https://bit.ly/385EQJL>

²³⁸ Cfr. Ley 741 de 2002 por la cual se reforman las Leyes 131 y 134 de 1994, Reglamentarias del voto programático, 2002, Colombia, Artículo 1, <http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1667612>

²³⁹ Cfr. Ley 134 de 1994 por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana, 1994, Colombia, Artículo 64, <https://bit.ly/3acLXTI>

²⁴⁰ Cfr. Ley 134 de 1994 por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana, 1994, Colombia, Artículo 10, <https://bit.ly/3acLXTI>

²⁴¹ Cfr. Ley 741 de 2002 por la cual se reforman las Leyes 131 y 134 de 1994, Reglamentarias del voto programático, 2002, Colombia, Artículo 1, <http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1667612>

Otra de las modificaciones que se han hecho en torno a la regulación de este mecanismo de participación democrática es la referente al umbral para la aprobación de la revocatoria de mandato. Según el texto original del artículo 11 de la Ley 131 de 1994 la revocatoria de mandato de gobernadores y alcaldes procedería ante la aprobación en pronunciamiento popular por un número de sufragios de cuando menos el 60% (sesenta por ciento) de quienes participen en la votación, siempre que el número de sufragios no sea inferior al 60% (sesenta por ciento) de la votación registrada el día que se eligió al mandatario.²⁴² Lo mismo reitera el artículo 69 de la ley 134 de 1994.²⁴³

Esta barrera legal, de acuerdo con algunos autores, se debió a la intención del legislador por establecer cierta correspondencia entre quienes participaban en la elección del mandatario y la participación en el procedimiento revocatorio, privilegiando la representatividad en ambos actos; esto es: entre quien designa al mandatario y quien lo destituye.²⁴⁴

Así, la ley 741 de 2002 reformó tanto el artículo 11 como el artículo 69 de la ley 131 y 134, respectivamente, en cuanto al umbral para la aprobación de la revocatoria de mandato, quedando de la siguiente manera:

(...) procederá la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes, al ser ésta aprobada en el pronunciamiento popular por la mitad más uno de los votos ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al cincuenta y cinco por ciento (55%) de la votación válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario.²⁴⁵

De la nueva redacción normativa, salta a la vista dos cosas: por un lado, introduce un umbral de mayoría absoluta, es decir, la mitad más uno, y, por otro lado, reduce en un cinco por ciento el número de sufragios que como mínimo

²⁴² Cfr. Ley 131 de 1994 por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones, 1994, Colombia, Artículo 11, <http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1648177>

²⁴³ Cfr. Ley 134 de 1994 por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana, 1994, Colombia, Artículo 69, <https://bit.ly/3acLXTI>

²⁴⁴ Cfr. Eberhardt, María Laura, *La revocatoria de mandato en Colombia...* cit., p. 461.

²⁴⁵ Ley 741 de 2002 por la cual se reforman las Leyes 131 y 134 de 1994, Reglamentarias del voto programático, 2002, Colombia, Artículo 2, <http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1667612>

deben participar en relación con la votación válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario.

Este segundo punto se reforma en el 2015 con la ley estatutaria 1757, por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática, que nace con el objeto de promover, proteger y garantizar el derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, así como de controlar el poder político. Esta ley regula los mecanismos de participación, entre ellos, la revocatoria de mandato, sobre la cual hace una interpretación mucho más extensiva, al considerar la revocatoria de mandato como un mecanismo de participación de *origen popular*, distinto, por ejemplo, al plebiscito, que deviene de autoridad pública.²⁴⁶

De las reglas comunes a los diversos instrumentos de participación ciudadana (aplicables también a la revocatoria de mandato) destaca lo referente a quienes pueden promover la revocatoria de mandato. Conforme al artículo 5 del ordenamiento citado, cualquier ciudadano, organización social, partido o movimiento político, podrá solicitar a la Registraduría del Estado Civil correspondiente su inscripción como promotor de una revocatoria de mandato.

Así mismo, establece que, para efectos de la inscripción, el promotor de cualquier mecanismo de participación deberá diligenciar un formulario, diseñado por la Registraduría Nacional del Estado Civil, en los que debe figurar, entre otros requisitos, la motivación que sustenta la revocatoria de mandato.

Como se apuntó antes, fue hasta esta ley que se estableció un parámetro de tiempo para solicitar la revocatoria de mandato. Se fijó en el párrafo 1 del artículo 6 que sólo se inscribirán iniciativas de revocatoria de mandato siempre que hayan transcurrido doce meses contados a partir de la toma de posesión y hasta el año previo a la finalización del mandato constitucional.

²⁴⁶ Conforme a esta ley, la iniciativa popular, el cabildo abierto y la revocatoria de mandato son de origen popular, mientras que la consulta popular y el referendo pueden tener origen popular o de autoridad pública. *Cfr.* Ley 1757 de 2015 por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática, 2015, Colombia, Artículo 3, <https://bit.ly/385EQJL>

Entre las enmiendas que se han hecho a la regulación de la revocatoria de mandato, la ley estatutaria 1757 de 2015, sobresale por ser la legislación con la cual se buscó menguar la rigidez de los requisitos para ejercer el derecho de revocatoria.²⁴⁷ Quizás, la modificación más importante fue la reducción del 40% que se exigía para apoyar el memorial de solicitud de revocatoria, al 30% de ciudadanos que hagan parte del censo electoral departamental, municipal o distrital de los votos obtenidos por el elegido (artículo 9 inciso e).²⁴⁸

Algo que no se encontraba regulado hasta antes de la aprobación de la ley estatutaria 1757 de 2015, era el plazo para la recolección de apoyos ciudadanos. A partir de su entrada en vigor, los promotores de la revocatoria de mandato dispondrán de seis meses para la recolección de firmas de quienes apoyen la iniciativa. Este plazo podrá prorrogarse por caso fortuito o de fuerza mayor, previa acreditación, hasta por tres meses más.²⁴⁹

En cuanto a la votación para la aprobación de la revocatoria de mandato, se fijó el umbral de la mitad más uno, siempre que el número de sufragios no sea inferior al 40% (cuarenta por ciento) de la votación total válida registrada el día que se eligió al respectivo mandatario.²⁵⁰ Este segundo requisito redujo la barrera legal que, hasta antes de la entrada en vigor de esta ley, era del 55% (cincuenta y cinco por ciento) previsto por la ley 741 de 2002,²⁵¹ que reformó la ley 131 y 134, ambas de 1994, mismas que estipulaban el 60% (sesenta por

²⁴⁷ En Colombia, la elección de alcaldes y gobernadores es por mayoría simple y la elección del presidente de la República por mayoría absoluta, con posibilidad de segunda vuelta entre los dos candidatos que obtengan la votación más alta. Cfr. Constitución Política de Colombia, 1991, Colombia, Artículo 40 y Artículo 190, https://www.senado.gov.co/images/Archivospdf/elsenado/Normatividad/constitucion_politica.pdf

²⁴⁸ Cfr. Ley 1757 de 2015 por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática, 2015, Colombia, Artículo 9, <https://bit.ly/385EQJL>

²⁴⁹ Cfr. Ley 1757 de 2015 por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática, 2015, Colombia, Artículo 41, <https://bit.ly/385EQJL>

²⁵⁰ *Idem.*

²⁵¹ Cfr. Ley 741 de 2002 por la cual se reforman las Leyes 131 y 134 de 1994, Reglamentarias del voto programático, 2002, Colombia, Artículo 2, <http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1667612>

ciento).²⁵² Lo anterior, tuvo como propósito reducir la barrera legal para facilitar la probabilidad de alcanzar la participación requerida para validar la votación.

Uno de los requisitos de forma que no sufrió modificaciones es el relativo a la motivación del memorial de solicitud, que de acuerdo con el artículo 8 de la ley 131 de 1994, debe sustentar las razones que animan la revocatoria.²⁵³ El artículo 65 de la ley 134 de 1994 indica que el formulario de solicitud de convocatoria a la votación para la revocatoria, debe contener las razones que lo fundamentan, que pueden ser por insatisfacción general de la ciudadanía o por el incumplimiento del programa de gobierno.²⁵⁴

En relación a la insatisfacción general como motivación de una votación con fines de revocatoria, la Corte constitucional ha sostenido que, en caso de alegarse la insatisfacción general de la ciudadanía, deberá acreditarse. Así lo ha sostenido en la jurisprudencia, al tenor de lo siguiente:

(...) la revocatoria del mandato debe estar fundada en la exposición de razones objetivas que den cuenta del incumplimiento del plan del gobierno o la acreditación de la insatisfacción general de la ciudadanía. Para ello, debe estarse ante la presencia de hechos igualmente objetivos y expresos, que sustenten las causales de revocatoria y que sean debidamente conocidos tanto por los ciudadanos como por el mandatario elegido.²⁵⁵

En esa tesitura, la Corte ha discurrido que toda revocatoria de mandato debe estar fundada en la exposición de razones objetivas que den cuenta del incumplimiento del plan de gobierno, o bien, en la acreditación de la insatisfacción general de la ciudadanía, cuyo objetivo principal es evitar el uso de dicho instrumento para fines electorales, tal como a la letra establece:

(...) La revocatoria del mandato, como mecanismo establecido para la verificación del cumplimiento del programa de gobierno propuesto a los electores por los candidatos a alcaldes y gobernadores que resultan elegidos, es la forma de ejercicio de control político más directo que prevé

²⁵² Cfr. Ley 131 de 1994 por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones, 1994, Colombia, Artículo 11, <http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1648177>

²⁵³ Cfr. Ley 131 de 1994 por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones, 1994, Colombia, Artículo 8, <http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1648177>

²⁵⁴ Cfr. Ley 134 de 1994 por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana, 1994, Colombia, Artículo 65, <https://bit.ly/3acLXTI>

²⁵⁵ Corte Constitucional de Colombia, Debido proceso en el trámite de revocatoria de mandato de alcalde mayor, Sentencia SU077/18, 8 de agosto de 2018, p. 4 <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/SU077-18.htm>

nuestra Constitución. Sin la presencia de instancias intermedias, el ciudadano tiene la posibilidad inmediata manifestarse a través del voto para rechazar la gestión ineficiente de la autoridad política local. Obviamente, la vinculación de este mecanismo de control con la noción de voto programático, delimita el alcance del control que ejerce la ciudadanía. Éste se restringe a la verificación del cumplimiento del programa propuesto, y no a otras causas de insatisfacción con la gestión del gobernante. **La revocatoria no es ni puede llegar a ser simplemente el medio para anticipar las elecciones, propuesto por los opositores del mandatario.** Quiso el constituyente que se gobernara para alcanzar ciertas metas y que los mandatarios locales fueran responsables de toda la dinámica colectiva que permitiera lograrlas dentro de la división política territorial a su cargo, e instituyó para ello el mecanismo de la revocatoria como medio de control de esta responsabilidad. Carente de su objetivo constitucional relativo a la efectiva realización de la propuesta política que sacó avante la candidatura del alcalde o gobernador, se desvirtúa por completo y pierde legitimidad.²⁵⁶

Una vez satisfechos todos estos requisitos, conforme lo previsto por la ley 131 y 134, ambas de 1994, así como por la ley estatutaria 1757 de 2015, la Registraduría del Estado Civil,²⁵⁷ tendrá a cargo lo siguiente:

1. Certificar que el número total de respaldos y el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales exigidos para la propuesta de revocatoria.
2. Aprobada la solicitud y expedida la certificación, enviará al gobernador o al presidente de la República, según sea el caso, la certificación a fin de que señale fecha en que se llevará a cabo la votación, y dentro de los

²⁵⁶ Corte Constitucional de Colombia, Proyecto de ley estatutaria, Sentencia C-179/02, 12 de marzo de 2002, p. 32, <https://bit.ly/3afiCI2>

²⁵⁷ No es óbice mencionar que en Colombia la organización electoral, de acuerdo al artículo 120 constitucional, está conformada por el Consejo Nacional Electoral y por la Registraduría Nacional del Estado Civil. Cfr. Constitución Política de Colombia, 1991, Colombia, Artículo 120, https://www.senado.gov.co/images/Archivospdf/elsenado/Normatividad/constitucion_politica.pdf Ambas instituciones son de naturaleza administrativa, pero con funciones electorales distintas. La Registraduría Nacional del Estado Civil dirige y organiza las elecciones y además ejerce funciones relativas a la identidad de las personas. Cfr. Constitución Política de Colombia, 1991, Colombia, Artículo 120, https://www.senado.gov.co/images/Archivospdf/elsenado/Normatividad/constitucion_politica.pdf Por su parte, el Consejo Nacional Electoral regula, inspecciona, vigila y controla la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de los ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos. Cfr. Constitución Política de Colombia, 1991, Colombia, Artículo 265, https://www.senado.gov.co/images/Archivospdf/elsenado/Normatividad/constitucion_politica.pdf En Colombia no existe un Tribunal Nacional Electoral, pese a los muchos intentos por su creación, por tanto, la función jurisdiccional en materia electoral está a cargo del Consejo de Estado que es el Tribunal Supremo de lo contencioso administrativo, y que a través de la sección quinta conoce de los asuntos contencioso electoral. Cfr. Reglamento interno del Consejo de Estado, 2019, Colombia, 12 de marzo de 2019, <https://bit.ly/37jTDBF>

cinco días siguientes, deberá hacer del conocimiento del alcalde o gobernador de que se trate.

3. En un plazo no mayor a dos meses, contados a partir de la radicación de la solicitud, convocar a los ciudadanos de la respectiva entidad territorial a pronunciamiento popular, velando por su divulgación y promoción.
4. Habiéndose realizado el pronunciamiento popular y previo al escrutinio realizado por la Registraduría, el Registrador Nacional del Estado Civil comunicará al Presidente de la República, o al gobernador, según sea el caso, para que en caso de haber sido aprobada la revocatoria, procedan a la remoción del cargo del gobernador o alcalde revocado.

Sobre el resultado del procedimiento revocatorio, no se omite señalar que, si el resultado de la votación es no revocar al mandatario, no se podrá volver a intentar otro procedimiento revocatorio en lo que reste de su periodo de funciones, y de ser aprobada la revocatoria, ésta será de ejecución inmediata.

Cuando se ha revocado el mandato de un alcalde o gobernador, prosigue convocar a nuevas elecciones dentro de los dos meses posteriores a la certificación de los resultados correspondientes.²⁵⁸ Mientras se dan las nuevas elecciones y en tanto no se posicione el nuevo mandatario, se nombra un mandatario interino; designado en calidad de encargado —dependiendo si la revocación es de un gobernador o alcalde— por el Presidente de la República o el gobernador, según sea el caso, que pertenezca al mismo grupo, movimiento o partido político del mandatario revocado.

Es menester resaltar también que, de conformidad con este ordenamiento, el mandatario encargado deberá dar cumplimiento al Plan de Desarrollo del respectivo periodo (programa de gobierno), con lo cual se observa que la motivación recurrente de un procedimiento revocatorio es el incumplimiento del programa de gobierno.

²⁵⁸ No se omite señalar que el plazo para convocar a elecciones también se modificó con la Ley estatutaria 1757 de 2015, pues originalmente se contemplaba un plazo de treinta días para elegir al nuevo sucesor, como así rezaba el artículo 74 de la ley 134 de 1994. *Cfr.* Ley 134 de 1994 por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana, 1994, Colombia, Artículo 74, <https://bit.ly/3acLXTI>

2.3. Financiación de las campañas que impulsan una iniciativa de Revocatoria de Mandato

En otro orden de ideas, el tema de la financiación de los referendos revocatorios y demás mecanismos de participación ciudadana, así como el costo que conlleva su implementación, siempre aparece como una de las principales objeciones en torno a la operatividad de los mecanismos participativos. Al respecto, vale destacar que la Corte Constitucional de Colombia ha señalado que, si bien el principio de sustentabilidad fiscal es una herramienta fundamental para hacer efectivo el Estado Social de Derecho, no puede tomarse como fin último del Estado ni justificar limitaciones de derechos fundamentales. En otras palabras, *“que la sostenibilidad fiscal debe ser tomada como una herramienta para la realización progresiva de los derechos fundamentales, pero nunca como una limitante de aquellos”*.²⁵⁹

La financiación de la participación ciudadana en Colombia, en general, está regulada por el capítulo IV de la Ley estatutaria 1757 de 2015. Conforme al artículo 95, la financiación de la participación ciudadana podrá provenir de un Fondo para la Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Democracia, o bien, de recursos de entidades territoriales, de cooperación internacional, del sector privado y de las entidades públicas, orientados a fomentar la participación.²⁶⁰

Ahora, por lo que refiere específicamente a la financiación de las campañas sobre mecanismos de participación ciudadana, el artículo 35 de esta ley prevé que el Consejo Nacional Electoral fijará anualmente la suma máxima de dinero que se podrá destinar al desarrollo de una campaña a favor, en contra o por la abstención de mecanismos de participación ciudadana y la suma máxima de los aportes de cada ciudadano u organización. Para tal efecto, el Consejo Nacional Electoral deberá tener en cuenta si se trata de propuestas del orden nacional, departamental, municipal o local.

²⁵⁹ Corte Constitucional de Colombia, Derechos políticos, Sentencia T-066/15, 16 de febrero de 2015, p. 38, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-066-15.htm>

²⁶⁰ Cfr. Ley 1757 de 2015 por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática, 2015, Colombia, Artículo 95, <https://bit.ly/385EQJL>

No resulta estéril mencionar que la financiación de la actividad política en Colombia es mixta, tanto para los partidos y movimientos como para las campañas electorales, por cuanto confluyen aportes públicos y privados. De acuerdo con el artículo 109 constitucional, el Estado concurrirá a la financiación política; es decir, que las campañas electorales sólo serán financiadas parcialmente con recursos estatales.²⁶¹

Siguiendo ese orden de ideas, el artículo 12 de la ley estatutaria 1757, establece que ninguna campaña de recolección de apoyos ciudadanos para los mecanismos de participación podrá obtener créditos ni recaudar recursos, contribuciones ni donaciones provenientes de personas naturales y jurídicas, que superen el 10% (diez por ciento) de la suma máxima autorizada por el Consejo Nacional Electoral para la campaña.²⁶²

Sobre los topes de financiamiento, el artículo 15 de la ley en cita, condiciona la certificación de los apoyos que respaldan una solicitud de revocatoria cuando los estados contables presentados por el promotor de la iniciativa reflejen que la campaña excedió los topes individuales y generales de financiamiento permitidos por el Consejo Nacional Electoral.²⁶³

Por su parte la ley 134 de 1994 hace referencia al control de contribuciones de los particulares para sufragar el proceso de recolección de firmas, sobre lo cual, el artículo 97 establece que los promotores deben llevar una cuenta detallada de la financiación y presentarla ante la Registraduría, suscrita por un contador público juramentado, misma que no podrá superar el monto anual fijado por el Consejo Nacional Electoral.²⁶⁴

²⁶¹ La Constitución prohíbe expresamente la financiación de personas físicas o morales extranjeras. Además, prevé una forma de financiación a través de un sistema de anticipos y en vía de reposición de gastos.

²⁶² *Cfr.* Ley 1757 de 2015 por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática, 2015, Colombia, Artículo 12, <https://bit.ly/385EQJL>

²⁶³ *Cfr.* Ley 1757 de 2015 por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática, 2015, Colombia, Artículo 15, <https://bit.ly/385EQJL>

²⁶⁴ Conforme al artículo 98 de la ley 134 de 1994, la fijación del monto máximo de dinero privado para las campañas de los distintos mecanismos de participación es competencia del Consejo Nacional Electoral, mismo que deberá publicar anualmente en el mes de enero.

Cuadro 2. Procedimiento revocatorio en Colombia, conforme al régimen constitucional y legal vigente²⁶⁵

Autoridades susceptibles de revocación	Requisito de tiempo	Requisitos de forma	Término para recolección de firmas y porcentaje	Plazo de verificación de validez de los apoyos	Umbral de participación y de aprobación
Alcaldes y gobernadores. (Autoridades ejecutivas de departamentos y municipios).	Entre el segundo y tercer año de gobierno.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inscripción de un promotor o Comité promotor. ▪ Recolección de firmas en el formulario de recolección de apoyos proporcionado por la Registraduría 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Seis meses. ▪ Treinta por ciento del total de votos obtenidos por el elegido. 	La Registraduría Nacional del Estado Civil cuenta con cuarenta y cinco días hábiles para verificar las firmas que apoyan la solicitud. ²⁶⁶	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cuarenta por ciento de la votación válida del día en que se eligió al mandatario. ▪ La mitad más uno de los votos.

2.4. Resultados de aplicación de la Revocatoria de Mandato

La Misión de Observación Electoral (en adelante MOE), es una plataforma de organizaciones de la sociedad civil que promueve el ejercicio de los derechos civiles y políticos de la ciudadanía; reconocida como la red de organizaciones de la sociedad civil más grande en Colombia, y como referente internacional y nacional en la observación electoral.²⁶⁷

Con fines exclusivamente académicos, la MOE nos permitió acceder a su base de datos de iniciativas de revocatoria de mandato en Colombia, de la cual se advierte que desde inicios de su aplicación; esto es: entre 1996 hasta el 2018, se produjeron 298 intentos de revocatoria de mandato en todo el territorio colombiano, de los cuales, sólo uno prosperó en el 2018. Es el primer caso en la historia de Colombia en que se logra revocar el mandato de un alcalde en el municipio de Tasco, departamento de Boyacá, donde los conciudadanos de dicho municipio revocaron el mandato del alcalde Nelson Javier García

²⁶⁵ Elaboración propia, con base en fuentes consultadas.

²⁶⁶ Una vez vencido el término de la verificación, la Registraduría deberá certificar el número total de apoyos, en cuyo caso se pueden dar diversos escenarios. Si no se completa el número de apoyos requeridos, la propuesta se archiva. En caso contrario, el Presidente, gobernador o alcalde, según corresponda, fijará la fecha para que tenga lugar la votación.

²⁶⁷ Misión de Observación Electoral, Información política y electoral de Colombia, <https://moe.org.co/mision/>

Castellanos, electo para el periodo comprendido de 2016 al 2019. La experiencia revocatoria del municipio de Tasco, logró satisfacer todos los requisitos previstos por la Constitución y las leyes reglamentarias para 1) dar trámite a la solicitud de revocatoria y 2) alcanzar el umbral de participación y de votos para la revocatoria de mandato. Fue un caso de suma importancia, no sólo por ser la primer revocatoria que prospera en Colombia, sino, además, porque logró superar el umbral para hacer efectiva la revocatoria.²⁶⁸

De acuerdo con los datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, de un total de 4.816 ciudadanos habilitados para sufragar (de ellos, 2.331 mujeres y 2.485 hombres)²⁶⁹, 1.658 de los ciudadanos acudieron a las urnas — equivalente al 34.43% (treinta y cuatro punto cuarenta y tres por ciento) del censo electoral— de los cuales, 1.609 votaron por el sí, 21 por el no, 9 votos fueron nulos, y 19 tarjetas no marcadas.²⁷⁰

Cabe destacar que el número de ciudadanos que acudieron a las urnas a votar (1.658), superó el umbral mínimo exigido de 1.382 sufragios para que la revocatoria prosperara. De acuerdo con la Registraduría Nacional, cada uno de los ciudadanos fue plenamente identificado con estaciones biométricas al ingreso de los puestos de votación, la cual, se llevó a cabo el domingo 29 de julio de 2018.²⁷¹

²⁶⁸ 1.609 ciudadanos votaron por la revocación de mandato y por ello se superó el umbral para hacer efectiva la revocatoria. *Cfr.* Registraduría Nacional del Estado Civil, Por primera vez en la historia, colombianos revocan el mandato de un Alcalde Municipal, <https://www.registraduria.gov.co/Por-primera-vez-en-la-historia.html>

²⁶⁹ Registraduría Nacional del Estado Civil, Ciudadanos de Tasco (Boyacá) decidirán este domingo 29 de julio si revocan o no el mandato de su actual alcalde, <https://www.registraduria.gov.co/Ciudadanos-de-Tasco-Boyaca.html>

²⁷⁰ Registraduría Nacional del Estado Civil, Por primera vez en la historia, colombianos revocan el mandato de un Alcalde Municipal, <https://www.registraduria.gov.co/Por-primera-vez-en-la-historia.html>

²⁷¹ Nelson Javier García Castellanos, en septiembre de 2018, presentó acción de tutela contra la Registraduría Nacional del Estado Civil de Tasco, Boyacá, la Gobernación Departamental de Boyacá, la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio del Interior, el Registrador Nacional del Estado Civil, la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Consejo Nacional Electoral y el vocero de la iniciativa ciudadana, al considerar que fueron vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso, la honra, el buen nombre, a recibir información veraz e imparcial, entre otros. *Cfr.* Corte Constitucional de Colombia, Conflicto de competencia suscitado entre el Consejo Seccional de la Judicatura de Boyacá y Casanare, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Tunja, y el Tribunal Administrativo de Boyacá, Auto 663/18, 10 de octubre de 2018, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2018/a663-18.htm>

De acuerdo con diversas fuentes periodísticas, el principal promotor de la revocatoria de mandato fue Pedro Castañeda, un campesino que consiguió las firmas necesarias para presentar la solicitud de revocatoria de mandato del entonces alcalde Nelson Javier García Castellanos, arguyendo el incumplimiento del plan de desarrollo.²⁷² Ahora, si bien es cierto este caso histórico representa un hecho trascendental para Colombia, que devela la operatividad de este mecanismo de participación y el fortalecimiento de la ciudadanía, también lo es que ha sido el único que, en veintitrés años de vigencia de este mecanismo, ha logrado superar el bloqueo legal, judicial y fáctico que, en muchas otras iniciativas, no se ha logrado abatir.

De los intentos de revocatoria que no han prosperado (entre 1996 y 2018), sobre los cual se tiene registro, se resalta lo siguiente: Primero, de los treinta y dos departamentos que conforman la República de Colombia, los departamentos que más iniciativas de revocatoria han presentado son Atlántico y Bolívar con treinta, respectivamente, seguidos de Antioquia con veintinueve y el Valle del Cauca con veinte iniciativas. Por otra parte, cuatro departamentos no han experimentado procesos revocatorios (Guainía, San Andrés y Providencia, Vaupés y la Guajira), y el que menos ha presentado es el departamento de Arauca, con sólo una iniciativa en el 2005.

Cuadro 3. Número de iniciativas presentadas por departamento, entre 1996 y 2018²⁷³

Departamento	Número de iniciativas de revocatoria presentadas
Atlántico y Bolívar	30
Antioquia	29
Valle del Cauca	20
Santander	19
Cundinamarca	17
Córdoba	14
Tolima	13

²⁷² El espectador, “Administrar pobreza es bastante complejo”: alcalde revocado de Tasco, Boyacá, <https://www.elespectador.com/noticias/politica/administrar-pobreza-es-bastante-complejo-alcalde-revocado-de-tasco-boyaca/>

²⁷³ Elaboración propia con información proporcionada por Misión de Observación Electoral (MOE).

Boyacá	12
Norte de Santander, Sucre y Huila	11
Magdalena	10
Casanare	9
Caquetá y Bogotá D.C.	8
Cauca	6
Cesar	5
Putumayo, Nariño y Meta	4
Quindío, Risaralda y Caldas	3
Amazonas, Chocó, Vichada y Guaviare	2
Arauca	1

Segundo, del total de iniciativas de revocatoria de mandato que no prosperaron, veintiséis se archivaron por no presentar las firmas y veinticuatro se desistieron. Trece sí entregaron las firmas, pero no alcanzaron el número mínimo de firmas requeridas. Ciento once no fueron certificadas (no superaron el trámite de verificación de las firmas) y sólo sesenta y ocho lograron llevar a cabo la votación sin alcanzar el umbral de aprobación.

La Misión de Observación Electoral (MOE), identifica entre los principales factores que explican la ineficacia de la revocatoria de mandato en Colombia:

- 1) La desinformación ciudadana sobre la normatividad respecto de este mecanismo de participación;
- 2) Las presiones indebidas sobre los promotores y simpatizantes que afectan la recolección de firmas;
- 3) Desviación de poder de los empleados públicos, lo cual merma la participación por temor a represalias;
- 4) Coacción para el desistimiento de los promotores;
- 5) Escasa publicidad en la campaña de revocatoria, debido a que no se reciben recursos estatales para la financiación de la campaña y, por ende, la carga financiera recae directamente en el comité promotor y;
- 6) El desinterés de la ciudadanía.²⁷⁴

²⁷⁴ Misión de Observación Electoral, *op. cit.* pp. 28- 40.

Estos factores que impactan directamente en el abstencionismo y bajo nivel participativo de los ciudadanos, observables en el comportamiento de las iniciativas de revocatoria de mandato en Colombia, asimismo visibilizan que la revocatoria de mandato no sólo es un instrumento en manos de la ciudadanía, sino que también es utilizado por los partidos políticos como una forma de estrategia electoral.

De acuerdo con los datos proporcionados por la Misión de Observación Electoral (MOE), se colige que el umbral de participación es la causa más notable que impide alcanzar la revocatoria de mandato. La mayoría de los intentos, o bien no superan la primera fase del proceso (recolección de firmas para inscribir formalmente la iniciativa), o en la fase de votación, no alcanzan el número de votos necesarios para destituir al mandatario.

Sin embargo, las razones que influyen en el fracaso de la revocatoria no sólo es una cuestión de número de votos, sino que existen otros factores, sobre todo políticos, identificados asimismo por la MOE, como la desinformación ciudadana, las presiones indebidas sobre los promotores y simpatizantes que afectan la recolección de firmas, la desviación de poder de los empleados públicos, la coacción para el desistimiento de los promotores, la escasa publicidad en la campaña de revocatoria y el desinterés de la ciudadanía, que contribuyen al fracaso de la revocatoria de mandato en Colombia.

CAPÍTULO CUARTO
REVOCACIÓN DE MANDATO EN MÉXICO

SUMARIO

1. Marco constitucional de la soberanía. 2. Estatus de la democracia en México. 3. Transición y consolidación de la democracia participativa. 4. Análisis de la reforma constitucional en materia de consulta popular y revocación de mandato. 5. Propuesta de reforma constitucional en materia de Revocación de Mandato. 6. Propuesta de reglamentación secundaria para la implementación de la Revocación de Mandato en México.

1. Marco constitucional de la soberanía

El principio de la soberanía está consagrado en el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual prevé que *“la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste”*.²⁷⁵ Así mismo, señala que *“el pueblo tiene en todo el tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”*.²⁷⁶

Al respecto, es menester dilucidar que si bien este precepto constitucional aparentemente introduce dos principios excluyentes y contradictorios (soberanía nacional y soberanía popular) al establecer que la *soberanía nacional* reside esencial y originalmente en el *pueblo*; si seguimos la redacción nos daremos cuenta que el Constituyente claramente se refirió a la *soberanía popular* y no a la soberanía nacional, pues al prever que la soberanía reside esencial y originalmente en el *pueblo*, está reconociendo expresamente al pueblo como la fuente del poder político y por consiguiente a la soberanía popular. Lo anterior, se puede constatar en los debates del Congreso Constituyente de 1916 en los cuales se precisó lo siguiente:

El artículo 39 del proyecto de reformas (...) consagra el principio de la soberanía popular, base de todos los regímenes políticos modernos y declara como una consecuencia necesaria que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. (...) Este principio contiene diversos artículos que le son

²⁷⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, México, Artículo 39, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf

²⁷⁶ *Idem*.

propios: la soberanía es una, inmutable, imprescriptible, inalienable. Siendo el pueblo el soberano, es el que se da su Gobierno, elige sus representantes, los cambia según sus intereses; en una palabra: dispone libremente de su suerte. La Comisión no desconoce que en el estado actual de la ciencia política, el principio de la soberanía popular comienza a ser discutido y que se le han hecho severas críticas, no solamente en su contenido propio, sino aun en su aplicación; pero en México, menos que un dogma filosófico es el resultado de una evolución histórica, de tal manera que en nuestros triunfos, nuestras prosperidades y todo aquello que en nuestra historia política tenemos de más levantado y de más querido, se encuentra estrechamente ligado con la soberanía popular. Y la Constitución, que no tiene por objeto expresar los postulados de una doctrina política más o menos acertada, sí debe consignar los adelantos adquiridos por convicciones, que constituyen la parte vital de nuestro ser político.²⁷⁷

Por otro lado, el artículo 41 constitucional prevé que el pueblo ejerce su soberanía a través de los Poderes de la Unión, en sus respectivos ámbitos de competencia, y por los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a su regímenes interiores.²⁷⁸ Este precepto es consecuencia directa del principio de soberanía popular, en el cual el Constituyente pretendió establecer de qué manera el pueblo puede ejercer su soberanía dentro del régimen federativo.

En cuanto a la forma de gobierno, el artículo 40 de la Constitución Federal reza que *“es voluntad del pueblo constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal (...)”*²⁷⁹, con lo cual se expresa no sólo el principio federalista sino también la adopción de la democracia representativa como forma de gobierno. La adopción de un sistema representativo no quiere decir que el poder de los gobernantes se ejerza por derecho propio, sino por la delegación que el pueblo hace sobre estos, ya que el pueblo es el titular de la soberanía.

Ahora, regresando a la redacción del artículo 39 constitucional que establece que *“la soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo”*,²⁸⁰ el término “esencial” significa que esa condición soberana es indisociable del pueblo; es una cualidad que le es inherente y connatural. Por su parte, la cualidad de “originalmente” refiere que la titularidad, desde su eclosión, ha pertenecido invariablemente al pueblo; de tal manera

²⁷⁷ Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, *Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, 2a. ed., México, 2016, Tomo II, p. 193, <https://www.inehrm.gob.mx/recursos/Libros/Diariodelosdebatestomo2.pdf>

²⁷⁸ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, México, Artículo 41, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf

²⁷⁹ *Idem.*

²⁸⁰ *Ibidem*, Artículo 39.

que la soberanía pertenece en todo momento al pueblo y los órganos públicos emanan de la voluntad soberana del mismo.

Así mismo, al señalar que *“todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este”*,²⁸¹ se comprende que es una expresión natural del mismo principio de soberanía que reafirma que los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial derivan de la voluntad soberana del pueblo y por tanto no puede existir poder público por encima de este principio. Finalmente, la última parte del precepto en cita indica que *“el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar su forma de gobierno”*²⁸² con lo cual asegura la posibilidad de que el pueblo, en el momento que así lo determine, pueda modificar su forma de gobierno. Con este precepto constitucional se abre la puerta para la introducción de la Revocación de Mandato en el ordenamiento jurídico mexicano.

Aunque la Constitución Federal, desde su promulgación en 1917, no estableció la forma en que el pueblo podría ejercer este derecho, con la reciente reforma constitucional en materia de consulta popular y revocación de mandato, quedó asentada la forma en que el pueblo puede hacer uso de este derecho, pero lo cierto es que ese derecho existía desde sus orígenes y estaba claro que este derecho no puede apoderarse por ningún representante ni miembro de los Poderes de la Unión, sino exclusivamente por el pueblo, como una forma de expresar su soberanía. A partir de esta interpretación se ha logrado consolidar el argumento de que el artículo 39 constitucional constituye el fundamento de la Revocación de Mandato.

No debemos soslayar que la idea de la Revocación de Mandato tiene soporte en un ideario democrático: *“El pueblo pone, el pueblo quita”*, que hace referencia al poder del pueblo y al poder de decidir, que de ninguna manera puede ser limitativo. Si los ciudadanos eligen mediante elecciones a sus representantes, de la misma forma tienen el poder de decidir sobre la continuidad o remoción del cargo.

Si se toma en serio la democracia, en su valor constitutivo y fundamental, está reconocer al pueblo un poder de decisión. Como señala Norberto Bobbio: *“La democracia se basa en la hipótesis de que todos pueden tomar decisiones sobre*

²⁸¹ *Idem.*

²⁸² *Idem.*

*todo*²⁸³ y bajo este razonamiento, se puede inferir válidamente que si en una democracia se puede tomar decisiones sobre todo, ese «todo» implica, incluso, la de separar anticipadamente del cargo a los servidores públicos de elección popular en razón de la inconformidad con su gestión.

2. Estatus de la democracia en México

La democracia, más allá de una forma de gobierno, es una condición que sólo puede alcanzarse con la concurrencia de un estado de cosas: el respeto de los derechos humanos, igualdad social, voto libre, alternancia política y participación ciudadana, a partir de las cuales se define la convivencia social. Bajo este razonamiento, el artículo tercero de la Constitución Federal considera a la democracia *“no solamente como una estructura jurídica sino como un sistema de vida”*.²⁸⁴

La democracia a lo largo del tiempo ha mutado de contenido sobre lo que debe ser el “gobierno del pueblo”. Durante décadas la única democracia practicable era la procedimental; aquella que establecía la forma de tomar decisiones, de tal modo que el derecho al voto representó la máxima expresión de la democracia. No obstante, la democracia moderna tiene características singulares que además del derecho al voto libre exige el ejercicio responsable del poder, el pluralismo, respeto de las minorías, inclusión social y participación ciudadana.

En retrospectiva, la democracia mexicana se ha consolidado gradualmente. El reconocimiento de derechos político-electorales, el desarrollo institucional, la liberalización y alternancia política han sido conquistas democráticas a raíz de movilizaciones sociales y reformas políticas para el ejercicio libre y democrático del poder político. Sin embargo, el desarrollo democrático ha ido en retroceso debido a la corrupción, la impunidad y la falta de mecanismos que limiten y controlen el ejercicio del poder pero además que sean realmente eficaces. .

²⁸³ Bobbio, Norberto, *op. cit.*, p. 41.

²⁸⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, México, Artículo 3, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf

A lo largo del presente trabajo se ha dicho reiteradamente que la corrupción es uno de los principales factores que ha puesto en crisis al régimen representativo. Los casos de corrupción en nuestro país, aún en los más altos niveles de gobierno, medianamente se investigan y pocas veces se sancionan, por ello, la hipertrofia de la corrupción y la impunidad han mermado la confianza en las instituciones e impactan directamente en el debilitamiento del sistema político nacional.

De acuerdo con el Índice de Percepción de Corrupción 2019, publicado por Transparencia Internacional, México ocupa el lugar 130 de países con mayor corrupción.²⁸⁵ Por su parte, el Índice de Democracia EIU 2019, elaborado por la Unidad de Inteligencia de *The Economist*, que mide el estado de la democracia mundial en 165 países y dos territorios, clasifica a México como una democracia defectuosa.²⁸⁶

Según el Informe 2018 del Latinobarómetro, en América Latina aumentó del 51% (cincuenta y un por ciento) en el 2008 al 71 % (setenta y un por ciento) en el 2018 la insatisfacción con la democracia. En el caso concreto de México, sólo el 16% (dieciséis por ciento) se siente satisfecho con la democracia²⁸⁷ y el 88% (ochenta y ocho por ciento) aduce que se gobierna para unos pocos.²⁸⁸

Al tenor de estas estadísticas, se hace visible la poca confianza en la clase política y la ineficacia del sistema democrático nacional. Para poder corregir un problema es menester concientizarse del problema, por ello, hay que empezar por admitir que la democracia mexicana está en declive y aunque existen acciones encaminadas a combatir las principales causas de ese declive no ha sido suficiente.

²⁸⁵ Conforme al rango de puntuación del índice de percepción de corrupción: 100 equivale a una percepción de ausencia de corrupción y 0 a una percepción de muy corrupto, en el cual México obtuvo 29 puntos. Cfr. Transparency international, *Corruption Perceptions Index 2019*, <https://www.transparency.org/country/MEX>

²⁸⁶ El índice analiza cinco tópicos: proceso electoral y pluralismo, libertades civiles, funcionamiento gubernamental, participación política y cultura política. Bajo estos indicadores, cada país puede clasificarse en cuatro categorías: a) Democracia plena; b) democracia defectuosa; c) régimen híbrido y; d) régimen autoritario. Cfr. The Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2019*, <https://www.eiu.com/topic/democracy-index>

²⁸⁷ Corporación Latinobarómetro, Informe Latinobarómetro 2018, p 35, <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

²⁸⁸ *Ibidem*, p. 38.

Reivindicar el sistema democrático requiere una serie de acciones tendientes a recuperar la gobernabilidad. Entre estas acciones está la ampliación de los canales de participación ciudadana para conciliar a la sociedad con el Estado. La inclusión ciudadana en la toma de decisiones es una herramienta que promueve la democracia participativa a través del reconocimiento constitucional de consultas populares, referéndums incluyendo el revocatorio, plebiscitos. La incorporación de estos mecanismos tiene efectos positivos y permite transitar de la democracia representativa a la democracia participativa.

3. Transición y consolidación de la democracia participativa

Tal como se analizó en el segundo capítulo referente a la regulación de la revocación de mandato en diversos ordenamientos jurídicos, observamos que en los son varios los países, sobre todo de tradición occidental, que han transitado de la democracia representativa a la democracia participativa, reconociendo en sus textos constitucionales formas específicas de participación ciudadana, con lo cual se reconceptualiza la forma clásica de entender la democracia.

En México, la democracia participativa y la adopción de mecanismos de participación —hasta finales del 2019— había ganado terreno únicamente a nivel local. Como veremos a continuación, diversas entidades federativas ya reconocían en sus regímenes interiores instituciones de democracia directa como la consulta popular, el plebiscito, el referéndum, la iniciativa ciudadana y la Revocación de Mandato. Algunos, incluso, extendieron los canales de participación y establecieron otras formas como el presupuesto participativo, el cabildo abierto y comités ciudadanos.

La Constitución Federal, desde su promulgación en 1917, únicamente reconocía como forma de participación la iniciativa ciudadana y la consulta popular en el artículo 35, fracción 7, y 71, fracción 4, y 35, fracción 8, respectivamente.²⁸⁹ Con la reforma constitucional en materia de consulta popular y revocación de mandato, aprobada por la Cámara de Diputados el cinco de noviembre de dos mil diecinueve,

²⁸⁹ *Cfr.* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, México, Artículo 35, fracción 7 y fracción 8 y Artículo 71, fracción 4, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf

se reconoce la Revocación de Mandato y se subsanan las lagunas existentes en relación con la consulta popular.²⁹⁰

Aunque esta reforma ordena el reconocimiento de la Revocación de Mandato en todas las Constituciones locales, algunas entidades federativas ya se habían posicionado a la vanguardia en su reconocimiento constitucional y su ejercicio. La primera Constitución local en reconocer la Revocación de Mandato fue la del estado de Yucatán en 1938, figura que estuvo vigente hasta el 2010 al declararse inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.²⁹¹ Lo mismo ocurrió en el 2009 con el estado de Chihuahua.²⁹² En ambos casos la Corte Suprema declaró inconstitucional la figura por no tener sustento en la Constitución Federal.

Morelos fue un estado que si bien reconoció la figura, su vigencia fue efímera. El artículo 19 Bis de la Constitución morelense reconocía la revocatoria de mandato como un procedimiento a través del cual la comunidad electoral, o una parte de ella, podían promover la destitución de los representantes o mandatarios electos, antes de que concluyera su periodo, mediante comicios especiales. Resulta interesante que esta Constitución estableció como causal para promover un procedimiento revocatorio el incumplimiento de compromisos contraídos en campaña, pero en el 2016 se derogó esta disposición por lo que dejó de reconocerse como un medio de participación, limitándose al plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la rendición de cuentas.²⁹³

Otro ejemplo interesante es el estado de Jalisco, el cual, desde el 2016 reconoce dieciséis mecanismos de participación social (entre ellos la Revocación de Mandato). Lo interesante es que a pesar de que la Revocación de Mandato aún no estaba prevista en la Constitución local, en el 2011 la alcaldía de Tlajomulco de Zúñiga realizó una consulta revocatoria cuyo resultado fue ratificar la gestión del alcalde. En

²⁹⁰ Cfr. Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, núm. 17, 12 de diciembre de 2019, pp. 6-10, https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=284398&pagina=6&seccion=0

²⁹¹ Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de inconstitucionalidad 8/2010, 22 de marzo de 2012, <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=118943>

²⁹² Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de inconstitucionalidad 63/2009, 01 de diciembre de 2009, <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=112732>

²⁹³ Cfr. Ley de Participación Ciudadana Reglamentaria del Artículo 19 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, 2017, México, <http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/leyes/pdf/LPARTICIPACIONCIUM.pdf>

el año siguiente a la incorporación de estos mecanismos en la Constitución local, diversos municipios solicitaron consultas revocatorias. Desde luego no todas prosperaron pero es un buen ejemplo de la operatividad de este mecanismo.

Ahora bien, dado que el reconocimiento de la Revocación de Mandato se dio a nivel local antes que a nivel federal, no resulta ocioso mencionar que a pesar de que diversas entidades federativas reconocían este mecanismo, no todas precisaron qué autoridades podían ser sometidas a revocación ni las bases mínimas del procedimiento, y sólo algunas entidades federativas expidieron leyes de participación ciudadana. A continuación analizaremos la regulación de este mecanismo en las constituciones locales para ilustrar la falta de homogeneidad en su reglamentación y la vigencia de este mecanismo aún sin el reconocimiento constitucional en el ámbito federal.

La principal disparidad reglamentaria se dio respecto de las autoridades susceptibles de revocación, pues varía según cada entidad federativa. En algunos estados todos los cargos de elección popular se señalaron como revocables (gobernador, diputados y alcaldes), mientras que en otros sólo aplicaba para el gobernador. Los requisitos de forma, tiempo y umbral tampoco fueron uniformes, de tal manera que cada entidad federativa lo reguló de forma distinta.

Por ejemplo, la Constitución de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial el cinco de febrero de 2017, misma que entró en vigor el veintisiete de septiembre de 2018, reconoce como instituciones de democracia directa la iniciativa popular, plebiscito, referéndum, consulta ciudadana, consulta popular y la Revocación de Mandato.²⁹⁴ De acuerdo con el artículo 25 de la Constitución citada, la democracia participativa *“es el derecho de las personas de incidir, individual o colectivamente, en las decisiones públicas y en la formulación, ejecución, evaluación, y control del ejercicio de la función pública”*.²⁹⁵ Bajo este principio, la Revocación de Mandato está consagrado como un mecanismo de democracia directa y un derecho ciudadano para solicitar la Revocación de Mandato de representantes electos.

²⁹⁴ Cfr. Constitución Política de la Ciudad de México, 2017, México, Artículo 25, https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/estatutos/Constitucion_Politica_de_la_Ciudad_de_Mexico_4.pdf

²⁹⁵ *Idem*.

Conforme a la Constitución de la Ciudad de México, para solicitar la revocación se necesita que haya transcurrido por lo menos la mitad de la duración del cargo y siempre que lo demande por lo menos el diez por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores y para que los resultados sean válidos se requiere por lo menos la participación del cuarenta por ciento de los electores inscritos en la lista nominal y que de éstas, el sesenta por ciento vote por la revocación.²⁹⁶

La Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial el doce de agosto de 2019, armoniza los conceptos de democracia directa, democracia participativa y Revocación de Mandato. En el artículo 61 de dicha ley, se prevé que la Revocación de Mandato “*constituye un mecanismo de democracia directa mediante el cual la ciudadanía decide que una persona representante de elección popular termine o no de forma anticipada el ejercicio del cargo para el cual fue electa*”,²⁹⁷ de lo cual se colige que todos los cargos de elección popular (jefe de gobierno y diputados locales) son susceptibles de revocación. Conforme a este mismo precepto, el Instituto Electoral de la Ciudad de México será el único encargado de llevar a cabo el procedimiento revocatorio, cuando así lo demande al menos, el diez por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.²⁹⁸

Es preciso destacar que en la disposición de la ley antes citada (artículo 61) se señala que tratándose de diputados electos por el principio de representación proporcional, el porcentaje de firmas para solicitarlo será el equivalente al diez por ciento del cociente natural que sirvió de base para la distribución de dicho principio.²⁹⁹ Aunado a lo anterior, la Revocación de Mandato sólo puede solicitarse por única ocasión cuando haya transcurrido por lo menos la mitad del mandato (artículo 62).³⁰⁰ Ahora, por lo que refiere a la solicitud, esta debe presentarse por escrito, señalando los nombres, firmas y claves de elector de los ciudadanos que apoyan la solicitud, designando un representante común (artículo 63).³⁰¹

²⁹⁶ *Idem.*

²⁹⁷ Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, 2019, México, <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/848311bb33dc16d3d3e5586054b0439772cef206.pdf>

²⁹⁸ *Idem.*

²⁹⁹ *Idem.*

³⁰⁰ *Ibidem*, Artículo 62.

³⁰¹ *Ibidem*, Artículo 63.

Por su parte, Aguascalientes señala en el artículo 17, apartado C, de su Constitución, que el Estado reconoce la democracia directa y participativa como “*el derecho de las personas a incidir en las decisiones públicas y el control de la función pública*”³⁰² a través de determinados mecanismos como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa ciudadana, el presupuesto participativo, el cabildo abierto y la consulta de Revocación de Mandato.

Si bien la Constitución no especifica qué cargos de elección popular están sujetos a revocación ni los parámetros mínimos del procedimiento, la Ley de participación ciudadana para el estado de Aguascalientes, publicada en el Periódico Oficial del Estado, el veintiséis de febrero de 2018, prevé en el Capítulo V la reglamentación de este instrumento de participación.³⁰³ De acuerdo con el artículo 54 de la ley, la consulta de Revocación de Mandato es “*un instrumento de participación por medio del cual los ciudadanos del Estado, sus municipios o sus distritos, según sea el caso, someten a consulta y votación, la permanencia en el cargo de un ciudadano que desempeña un puesto de elección popular.*”³⁰⁴

Conforme al artículo 55 de la ley en comento, los cargos susceptibles de revocación son el de gobernador, diputados locales y presidentes municipales,³⁰⁵ en cuyo caso, la revocación podrá solicitarse a partir de que transcurra la tercera parte del mandato, según corresponda (artículo 56).³⁰⁶ Es decir, que, de acuerdo a la duración del mandato constitucional, (seis años para gobernador y tres años en el caso de diputados y alcaldes) será el tiempo en que podrá solicitarse la revocación.

El procedimiento inicia con una solicitud que deberá presentarse ante el Instituto Electoral del Estado en el que se expongan las razones que motivan la destitución del mandatario, así como las pruebas que lo acrediten. Esta solicitud deberá contener nombre, firma y clave de elector de los ciudadanos que promueven la solicitud de revocación, así como la designación de un representante común

³⁰² Constitución Política del Estado de Aguascalientes, 1917, México, Artículo 17, <http://www.congresoags.gob.mx/Laws/DownloadPdf/329>

³⁰³ Cfr. Ley de Participación Ciudadana del Estado de Aguascalientes, 2018, México, Artículo 54, <http://www.congresoags.gob.mx/Laws/DownloadPdf/235>

³⁰⁴ *Idem.*

³⁰⁵ *Ibidem*, Artículo 55.

³⁰⁶ *Ibidem*, Artículo 56.

(artículo 57).³⁰⁷ El número de firmas para que prospere la solicitud, será conforme a lo siguiente:

- a) Gobernador: diez por ciento del padrón electoral del Estado;
- b) Diputados: veinte por ciento del padrón electoral del distrito que corresponda, cuando no exceda de diez mil electores; quince por ciento cuando comprenda de diez mil uno hasta treinta mil electores y de diez por ciento cuando sea mayor a treinta mil electores;
- c) Presidentes municipales: veinte por ciento del padrón electoral del municipio correspondiente, cuando no exceda de diez mil electores; quince por ciento cuando comprenda de diez mil uno hasta treinta mil electores y de diez por ciento cuando sea mayor a treinta mil electores.³⁰⁸

Una vez presentada la solicitud, el Instituto, en un plazo de treinta días, entregará al representante un formato para recabar las firmas, a fin de constatar que el número de firmas que respaldan la solicitud equivalen al porcentaje requerido para la procedencia (artículo 57).³⁰⁹ En caso de que el Instituto certifique la validez de las firmas y se cumplan todos los requisitos de procedencia, emitirá la convocatoria para realizar la consulta en un término de treinta días. El umbral para revocar el mandato deberá ser superior al número de votos obtenidos en la contienda electoral en el que resultó electo el mandatario sometido a consulta (artículo 62).³¹⁰ El resultado de la votación podría ser vinculante y dar origen a un juicio político, en caso contrario, no se podrá intentar nuevamente un proceso revocatorio.³¹¹

Por otro lado, en el estado de Oaxaca, conforme a los artículos 23, fracción 1, y 24, fracción 1, respectivamente, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca³¹², la Revocación de Mandato es una prerrogativa y obligación de los ciudadanos para votar en los procesos de revocatorios, pero, además, la Constitución es mucho más precisa al reconocer en el artículo 25 apartado C, las

³⁰⁷ *Ibidem*, Artículo 57.

³⁰⁸ *Cfr.* Ley de Participación Ciudadana del Estado de Aguascalientes, 2018, México, Artículo 55, http://www.congresoags.gob.mx/agenda_legislativa/leyes/descargarPdf/235

³⁰⁹ *Ibidem*, Artículo 57.

³¹⁰ *Ibidem*, Artículo 62.

³¹¹ *Idem*.

³¹² *Cfr.* Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, 1922, México, Artículo 23, fracción 1 y artículo 24, fracción 1, <https://bit.ly/3lil6CM>

bases y criterios mínimos de este mecanismo de participación.³¹³ Prevé en la fracción 3 del apartado C del artículo 25 que la Revocación de Mandato procede para el gobernador siempre que se formule una solicitud por escrito, suscrita por cuando menos el veinte por ciento de los ciudadanos oaxaqueños inscritos en la lista nominal de electores.³¹⁴

En cuanto al plazo para solicitar la revocación la misma disposición señala que podrá solicitarse cuando haya transcurrido por lo menos la mitad del mandato del gobernador (artículo 25, apartado C, fracción 3, inciso 2).³¹⁵ Recordemos que el periodo de gobernadores en las entidades federativas es de seis años, por tanto, a partir del tercer año de funciones podría solicitarse la Revocación de Mandato del gobernador.

Por lo que hace al soporte de la solicitud, se establece que deberán expresarse las razones y fundamentos que justifican la solicitud de revocación siempre que se trate de violaciones graves a la Constitución del Estado, por acciones atribuibles al gobernador que sean considerados delitos de lesa humanidad (inciso 4 del artículo 25, apartado C, fracción 3)³¹⁶ y, finalmente, en cuanto a la forma, señala que el Instituto Estatal Electoral es el encargado de certificar el cumplimiento de estos requisitos (inciso 5 del artículo 25, apartado C, fracción 3).³¹⁷

Cabe mencionar que dicha certificación puede ser recurrida ante el Tribunal Estatal Electoral, en caso de que se impugne el número de firmas que debe respaldar la solicitud de revocación (veinte por ciento) o cuando la solicitud de revocación se funde en acciones atribuibles al gobernador por delitos considerados de lesa humanidad.³¹⁸ Y, cuando la solicitud esté fundada en violaciones graves a la Constitución del estado o se impugnen violaciones de forma que establezca el Instituto

³¹³ *Ibidem*, Artículo 25.

³¹⁴ *Idem*.

³¹⁵ *Ibidem*, Inciso 2.

³¹⁶ *Ibidem*, Inciso 4.

³¹⁷ *Ibidem*, Inciso 5.

³¹⁸ *Idem*.

Estatal Electoral, se ventilará ante la sala constitucional del Tribunal Superior de Justicia.³¹⁹

Por lo que hace al procedimiento, el gobernador podrá aportar pruebas y alegatos y el Congreso del estado con el voto de las dos terceras partes dará vista al Instituto Estatal Electoral para que organice la consulta de Revocación de Mandato, en cuyo caso, su validez está condicionada a que la participación en la consulta sea superior a la participación en las elecciones en que resultó electo el gobernador y que el número de votos a favor de la revocación sea, también, superior al número de votos obtenidos en las elecciones.³²⁰ La Revocación de Mandato del gobernador sólo podrá intentarse una sola vez en el periodo que dura su mandato y en caso de que se alcance el umbral que prevé la Constitución, se considerará una falta absoluta del Gobernador y será la legislatura local quien designe un gobernador interino, con el voto de las dos terceras partes.³²¹

Sinaloa, es otro de los estados que reconoce la Revocación de Mandato como una forma de consulta y de participación ciudadana, aunque con ciertos matices y características singulares. De acuerdo con el artículo 150 de la Constitución del Estado, la revocación de mandato es *“el acto mediante el cual la mayoría absoluta de los ciudadanos en ejercicio pleno de sus derechos, habitantes de un pueblo o región cualquiera, tienen derecho para recusar el nombramiento de autoridades, hecho por el Ejecutivo, por el supremo Tribunal de Justicia o por los Ayuntamientos”*.³²²

Al respecto, es menester puntualizar lo siguiente: la recusación es una causa genérica de impedimento que las partes, dentro de un proceso, pueden invocar para que el titular de un órgano jurisdiccional no conozca de determinado asunto al actualizarse alguna causal prevista en el derecho adjetivo. En cambio, la Revocación de Mandato tiene una naturaleza distinta, en tanto que es un derecho político que permite a los ciudadanos remover autoridades electas popularmente.

³¹⁹ *Idem.*

³²⁰ *Idem.*

³²¹ *Idem.*

³²² *Cfr.* Constitución Política del Estado de Sinaloa, 1917, México, Artículo 150, https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/pdfs/leyes/Ley_9.pdf

Luego, la Constitución Política del Estado de Sinaloa reza que la recusación puede hacerse respecto de servidores públicos nombrados por el titular del Ejecutivo, por el Tribunal Supremo o por los Ayuntamientos³²³, de tal guisa que no se habla de servidores públicos de elección popular, sino que abre la posibilidad de rechazar el nombramiento de servidores públicos que otras autoridades realicen para que reconsideren el nombramiento, y en esa lógica, con independencia de la denominación “Revocación de Mandato”, no estamos exactamente frente a una institución de democracia directa, porque claramente son figuras de naturaleza distinta.

Otro de los estados de la República mexicana que ya reconocía la Revocación de Mandato como un derecho de participación ciudadana es Baja California (artículo 8 fracción 4 inciso 2).³²⁴ Conforme al artículo 12 de la Constitución Política del Estado libre y soberano de Baja California, el mandato de servidores públicos de elección popular es revocable en los siguientes casos: 1) responsabilidad política; 2) responsabilidad penal; 3) incapacidad total y permanente para ejercer el cargo; 4) revocación de mandato de miembros de los ayuntamientos y; 5) por solicitud de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.³²⁵ Por otro lado, señala que en el caso de diputados, la revocación de mandato procederá mediante sufragio universal que emitan los ciudadanos (fracción 6 del artículo 12 constitucional).³²⁶

Ahora bien, de los cinco supuestos previstos por el artículo 12 constitucional, estrictamente no podríamos hablar de revocación de mandato como mecanismo de participación ciudadana, y veamos porqué. En principio, la Constitución del Estado prevé que cualquier ciudadano puede promover un juicio político a fin de fincar responsabilidad política y con ello actualizarse una causal para la revocación de mandato.³²⁷ Esto es interesante porque la responsabilidad política es una forma de control político efectivo en manos del Congreso, que en este caso, permitiría la

³²³ *Cfr. Idem.*

³²⁴ *Cfr.* Constitución Política del Estado libre y soberano de Baja California, 1953, México, Artículo 8, fracción 4, inciso 2, https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Leyes/TOMO_I/20200902_CON STBC.PDF

³²⁵ *Ibidem*, Artículo 12.

³²⁶ *Ibidem*, Artículo 12, fracción 6.

³²⁷ *Idem.*

participación de los ciudadanos sólo por lo que hace a su promoción pero no por lo que refiere al resultado; es decir, que el rendimiento de un juicio político es una decisión a cargo de un cuerpo político como lo es el Congreso local y solo en caso de que se finque responsabilidad política, podría revocarse el mandato de un servidor público de elección popular.

Lo mismo ocurre con los demás supuestos en cuanto a que no involucran la participación directa de los ciudadanos. El único supuesto que sí prevé el sufragio para decidir sobre la permanencia o destitución de un servidor público de elección popular es en el caso de los diputados, empero, tampoco está reglamentado, de tal suerte que la reglamentación de la Revocación de Mandato en la Constitución del es incompleta.

Por otro lado, Zacatecas reconoce como un derecho y una obligación de los ciudadanos participar en los procesos de revocación de mandato, de acuerdo con los artículos 14 fracción 3 y 15 fracción 6, respectivamente, de la Constitución del Estado, pero no señala sujetos revocables, requisitos ni procedimiento.³²⁸ De igual modo, el estado de Guerrero prevé la participación en los procesos de revocación de mandato como un derecho y una obligación de los ciudadanos, (artículo 19 numeral 1 fracción 4 y 19 numeral 3 fracción 4, respectivamente, de la Constitución local) pero sin señalar los lineamientos del procedimiento.³²⁹

Finalmente Colima es otro de los estados de la República mexicana que reconoce dentro de su marco constitucional la revocación de mandato como un derecho de los ciudadanos y una forma de participación (artículo 18 de la Constitución del Estado). En cuanto a los servidores públicos que podrían ser sometidos a revocación, señala que los ciudadanos tendrán el derecho de solicitar la revocación de mandato del gobernador o gobernadora constitucional en los términos que señale la ley. Por lo que hace a su organización, señala que el Instituto Electoral del Estado será el encargado de llevar a cabo los procesos revocatorios y el Tribunal Electoral

³²⁸ Cfr. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, 1998, México, Artículo 14, fracción 3 y Artículo 15, fracción 6, <https://www.congresozac.gob.mx/f/elemento&cual=172>

³²⁹ Cfr. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, 1918, México, Artículo 19, numeral 1, fracción 4 y Artículo 19, numeral 3, fracción 4, <http://congresogro.gob.mx/62/legislacion/>

del Estado será competente para resolver las impugnaciones que se hagan en materia de revocación de mandato. Así mismo, menciona que cualquier acto u omisión que atente contra la legalidad de los procesos de revocación de mandato será causa de responsabilidad.³³⁰

Como se pudo observar, durante la vigencia de este mecanismo en las Constituciones locales, la regulación no se dio de manera homogénea pero es interesante ver cómo cada entidad federativa aportó diversas formas de implementación, desde los sujetos de revocación, las causales, el procedimiento, hasta las formas de impugnación.

La reforma constitucional en materia de consulta popular y revocación de mandato ordena la incorporación de estos mecanismos en las legislaciones de todas las entidades federativas conforme a su realidad pero respetando un mínimo de garantías acorde con la reforma federal que analizaremos en el apartado siguiente.

³³⁰ Cfr. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, 2017, México, Artículo 18, https://congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads/LegislacionEstatal/Constitucion/constitucion_local_reorganizada_03Agos2019_113.pdf

Cuadro 4. Entidades federativas que previo a la reforma federal se adelantaron en la regulación de la revocación de mandato³³¹

Estado	Fundamento constitucional y ley reglamentaria	Cargos susceptibles de revocación	Plazo para presentar solicitud y requisitos del procedimiento
1	Aguascalientes Art. 17 apartado C Ley de participación ciudadana para el estado de Aguascalientes	1. Gobernador; 2. Diputados locales y; 3 Presidentes municipales.	Plazo equivalente o mayor a una tercera parte del periodo constitucional de cada cargo. Solicitud ante el Instituto, respaldada con el número de firmas del padrón electoral según corresponda. (art. 55 y 55 de la ley)
2	Colima Art. 18	Gobernador	No señala
3	Oaxaca 23 fracción 1, 24 fracción 1 y 25 apartado C, fracción 3.	Gobernador	Cuando haya transcurrido por lo menos la mitad del mandato del gobernador. Solicitud presentada ante el Instituto Electoral Estatal, respaldada por el 20% (veinte por ciento) de lista nominal de electores.
4	Zacatecas 14 fracción 3 y 15 fracción 6	No señala	No señala
5	Ciudad de México Art. 25 inciso G Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México	1. Jefe de gobierno y; 2. Diputados locales	Cuando haya transcurrido por lo menos la mitad del mandato del gobernador. 10% (diez por ciento) de las personas inscritas en la lista nominal de electores del ámbito respectivo.

³³¹ Elaboración propia con base en la legislación de cada entidad federativa citada.

4. Análisis de la reforma constitucional en materia de consulta popular y revocación de mandato

El catorce de marzo de 2019, la Cámara de Diputados aprobó con 329 votos a favor, el dictamen con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de consulta popular y revocación de mandato.³³² Siguiendo el curso legislativo, el quince de octubre de 2019 el Senado de la República aprobó con modificaciones la reforma constitucional, misma que fue enviada a la Cámara de Diputados para su discusión y aprobación.³³³ El cinco de noviembre de 2019 se aprobó la minuta con proyecto de decreto con 372 votos a favor, 75 en contra y 0 abstenciones. El decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución en materia de consulta popular y revocación de mandato fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de 2019.³³⁴

Los objetivos de la reforma constitucional en materia de consulta popular y revocación de mandato son esencialmente los siguientes: 1) Incentivar la participación ciudadana a través de estos dos mecanismos para la transformación democrática del régimen político y 2) Recuperar la confianza ciudadana a través de la revocación de mandato para cimentar un mayor compromiso de los gobernantes con su electorado.

De acuerdo con la exposición de motivos de la minuta, la implementación de estos mecanismos pretende fortalecer la democracia participativa, transformar el sistema político y cultivar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones. Entre los argumentos invocados por las legisladoras se ubicaron los siguientes: i) la participación ciudadana es un derecho humano

³³² Cámara de Diputados, *Boletín* No. 1279, <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2019/Marzo/14/1279-Aprueba-Camara-de-Diputados-reforma-constitucional-en-materia-de-consulta-popular-y-revocacion-de-mandato>

³³³ Senado de la República, *Boletín* número 343, <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/46451-aprueban-con-modificaciones-reforma-constitucional-sobre-revocacion-de-mandato-y-consulta-popular.html>

³³⁴ Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, núm. 17, 12 de diciembre de 2019, pp. 6-10, https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=284398&pagina=6&seccion=0

indispensable para una gobernanza efectiva, en la inteligencia de que es un derecho reconocido por diversos tratados internacionales y; ii) al estar reconocida la revocación de mandato en diversas constituciones locales la reforma a nivel federal era necesaria para incentivar la participación y posibilitar la revocación cuando un mandatario no ha cumplido con la expectativa de gobierno o ha perdido la confianza de los ciudadanos.

A continuación analizaremos las peculiaridades de la iniciativa aprobada primero por la Cámara de Diputados y las posteriores modificaciones realizadas por el Senado, para una comprensión global tanto de la propuesta original como de los términos en que finalmente se aprobó la reforma. En este sentido, cabe destacar que la minuta con número CD-LXIV-I-2P-021 enviada al Senado para su aprobación, disponía sustancialmente lo siguiente:

- Se establece como un derecho y una obligación de los ciudadanos votar en los procedimientos de revocación de mandato;
- Se señalan como revocables el mandato del Presidente de la República y el de gobernadores;
- La revocación de mandato sería convocada por el Congreso a petición de a) el Presidente de la República, b) el 33% (treinta y tres por ciento) de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión o c) por los ciudadanos en un número equivalente al 3% (tres por ciento) de la lista nominal de electores;
- La solicitud debería hacerse en el primer periodo ordinario de sesiones del segundo año de la legislatura y el proceso revocatorio se llevaría a cabo en la jornada electoral federal en la que se elijan diputados federales;
- La revocación sería vinculante por mayoría absoluta siempre que concurra a votar por lo menos el 40% (cuarenta por ciento) de los inscritos en la lista nominal de electores y;
- El Instituto Nacional Electoral sería el órgano encargado de la organización, desarrollo y cómputo parcial de la votación. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sería quien emita la declaratoria de validez del proceso de revocación y el resultado final.

Fundamentalmente esta minuta erró en cuanto a los sujetos que pueden solicitar la revocación de mandato (error que posteriormente fue subsanado por las comisiones dictaminadoras del Senado). Según la propuesta original aprobada en primera instancia por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República tenía la facultad de someterse a sí mismo a un proceso revocatorio. Sin duda, de haberse aprobado en esos términos sería nugatorio para el sistema democrático porque va en contra de la naturaleza de la institución, al ser un instrumento que sólo debe ser activado por los ciudadanos, de lo contrario, lejos de ser un mecanismo revocatorio se convertiría en un instrumento ratificatorio en manos del titular del Ejecutivo Federal.

Recordemos que en algunos países este mecanismo es activado por un órgano legislativo y se reserva a los ciudadanos el poder de decidir en la votación, pero lo idóneo es que en todo el proceso, desde la presentación de la solicitud hasta la votación, los ciudadanos intervengan para asegurar el mayor grado de participación.

Otra de las imprecisiones de la minuta se desprende del hipotético caso de que se confirme la revocatoria del Presidente, en cuyo caso se aplicaría el artículo 84 constitucional que prevé dos supuestos en caso de ausencia absoluta del Presidente de la República. Uno de los supuestos es la falta absoluta del Presidente en los primeros dos años de mandato, en cuyo caso, el Congreso debe nombrar un presidente interino y convocar a nuevas elecciones. Si la usencia ocurriera en los últimos cuatro años del mandato, entonces, sería el Congreso quien designe un presidente sustituto. Cabe mencionar que esto quedó intocado por el Senado.

Finalmente, el Senado de la República, en ejercicio de sus funciones como cámara revisora, realizó modificaciones importantes.³³⁵ En primer lugar, dejó fuera la facultad del Presidente de la República y del Congreso de la Unión, para solicitar la revocatoria de mandato, dejándola como un derecho exclusivo de los ciudadanos. En segundo lugar, estableció que la solicitud debe promoverse por ciudadanos en un número equivalente al 3% (tres por ciento) de

³³⁵ Cámara de Diputados, *Gaceta parlamentaria*, México, Año XXII, Núm. 5402-III, 05 de noviembre de 2019, pp. 1-142, <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/nov/20191105-III.pdf>

la lista nominal. Aunque este requisito porcentual no se modificó como tal, agregó una condicionante al establecer que la solicitud debe estar respaldada por cuando menos diecisiete entidades federativas que en suma correspondan al 33% (treinta y tres por ciento) de la lista nominal de electores de cada una de ellas. En tercer lugar, añadió que la votación no podrá coincidir con comicios federales ni locales.

Por otra parte, plantea dos requisitos de umbral, uno de validación y otro que define el resultado de la revocación. En principio, se establece que el proceso revocatorio sólo será válido si se alcanza una participación ciudadana equivalente al cuarenta por ciento de los inscritos en la lista nominal, mientras que para la revocación, deberá ser aprobada por mayoría absoluta.

También, adiciona un artículo transitorio con la finalidad de establecer la naturaleza y objeto de la revocación a fin de evitar el uso indebido de la figura. En este transitorio señala que la revocación de mandato será promovida exclusivamente por los ciudadanos cuando se busque la conclusión anticipada del cargo por pérdida de la confianza, esto es; cuando a juicio de los ciudadanos el mandatario muestre incapacidad para cumplir sus responsabilidades, incumpla sus compromisos y plataforma electoral o falle en el ejercicio de sus atribuciones.

Al margen de estas modificaciones, la Cámara de Diputados aprobó el proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 35, 36, 41, 73, 81, 84, 99, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM). Veamos cómo quedó finalmente la regulación de este mecanismo de participación en el texto de la Constitución Federal.

De acuerdo con la fracción 9 del artículo 35 y fracción 3 del artículo 36 de la Constitución, la revocación de mandato es un derecho y una obligación de los ciudadanos participar en los procesos de revocación de mandato. Conforme al tercer transitorio del decreto, la revocación de mandato se entiende 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”.*³³⁶

En términos de la reforma, los mandatos susceptibles de revocación son el del Presidente de la República y el de los gobernadores, por lo tanto, hay que distinguir las generalidades de cada uno de los procedimientos. En el caso del procedimiento revocatorio del Presidente de la República, los requisitos de tiempo, umbral y forma, son los siguientes:

Requisito de tiempo: La solicitud sólo podrá presentarse en los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional, que recordemos tiene una duración de seis años. Las firmas que respalden la solicitud podrán recabarse a partir del mes previo a que se configure el requisito de tiempo para presentar la solicitud de revocación. El Instituto Nacional Electoral (en adelante INE) será el encargado de proporcionar los formatos para la recopilación de firmas.

Requisito de umbral para la solicitud: La solicitud se presenta ante el INE por un número de ciudadanos equivalente al 3% (tres por ciento) de los inscritos en la lista nominal de electores, siempre que esté respaldada cuando menos por diecisiete entidades federativas y que en cada una de ellas se represente por lo menos el 3% (el tres por ciento) de la lista nominal electoral.

Requisito de umbral para la votación: La revocación de mandato sólo procederá por mayoría absoluta, pero para que el proceso de revocación de mandato sea válido deberá mediar una participación, por lo menos, del cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.

Requisitos de forma o procedimiento:

- 1 Una vez recibida la solicitud de revocación, el INE, en los treinta días posteriores, verificará que este requisito de procedencia sea satisfecho para convocar a la revocatoria;
- 2 La votación será libre, secreta y directa, y se celebrará el domingo siguiente a los noventa días posteriores a la convocatoria;

³³⁶ Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, núm. 17, 12 de diciembre de 2019, pp. 6-10, https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=284398&pagina=6&seccion=0

- 3 El INE llevará a cabo la organización, desarrollo y cómputo de la votación. Los resultados podrán impugnarse ante la Sala Superior del Tribunal Electoral;
- 4 La Sala Superior realizará el cómputo final del proceso revocatorio. En el caso de que se alcance el umbral de la votación y los ciudadanos opten por revocar el mandato, la Sala Superior emitirá la declaratoria de revocatoria. En este supuesto, quien ocupe la presidencia del Congreso asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo. Dentro de los treinta días siguientes, el Congreso nombrará a quien concluirá el período constitucional.

Por lo que refiere a la financiación, sólo se menciona la prohibición expresa del destino de recursos públicos para la recolección de firmas y para promoción y propaganda relacionada con procesos revocatorios. Además, el quinto transitorio del decreto menciona que el ejercicio de las facultades del INE en materia de revocación de mandato se cubrirá con base en la disponibilidad presupuestaria del ejercicio de que se trate.

Ahora, por lo que hace a los procesos revocatorios en el ámbito local, la reforma contempla que en los dieciocho meses siguientes a la entrada en vigor del Decreto, todas las entidades federativas deberán garantizar el derecho ciudadano a la revocación de mandato del titular del Poder Ejecutivo de la entidad federativa; esto es: gobernadores en el caso de los estados y del jefe de gobierno de la Ciudad de México. Las entidades federativas que antes de esta reforma ya contemplaban la revocación de mandato del gobernador deberán armonizar su orden jurídico de conformidad con la reforma.

En cuanto al procedimiento, menciona que la solicitud deberá presentarse durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional, por un número equivalente al 10 % (diez por ciento) de la lista nominal de electores de la entidad federativa, en la mitad más uno de los municipios o alcaldías que integran la entidad. El resultado será vinculante cuando la participación corresponda como mínimo al 40% (cuarenta por ciento) de dicha lista nominal y cuando la votación alcance la mayoría absoluta. El procedimiento revocatorio podrá llevarse a cabo en una sola ocasión durante el periodo constitucional, mediante votación libre, directa y secreta. La votación no podrá coincidir con procesos electorales o de participación ciudadana locales

o federales. Los procesos de revocación de mandato estarán a cargo de los organismos electorales locales.

Por otro lado, esta reforma contempla un procedimiento especial para el caso de que se promueva la revocatoria del Presidente de la República electo para el periodo 2018-2024, en cuyo caso sería el primer ejercicio revocatorio a nivel federal. En este supuesto, el cuarto transitorio señala que la recopilación de firmas deberá efectuarse durante noviembre y hasta el quince de diciembre del 2021. De ser procedente, en un plazo de veinte días, el INE emitirá la convocatoria y la votación se llevará a cabo sesenta días posteriores a la fecha de emisión de la convocatoria.

Conviene ahora referir algunas consideraciones críticas a la reforma constitucional en materia de revocación de mandato. Para tal efecto distinguiremos algunas sustanciales y otras de técnica legislativa.

1. *Sujetos de revocación.* El reconcomiendo constitucional de la revocación de mandato en la Constitución Federal es, indudablemente, una conquista democrática, sin embargo, consideramos que no se debió dejar fuera la posibilidad de revocar el mandato de diputados, senadores y alcaldes, que también son representantes populares.

2. *Umbral.* En términos de la reforma, la solicitud de revocación debe presentarse por el 3% (tres por ciento) de los inscritos en la lista nominal de electores. De acuerdo con el INE, con corte al 27 de marzo de 2020, la lista nominal de electores está integrada por 90, 036, 367 (noventa millones, treinta y seis mil trescientos sesenta y siete) ciudadanos.³³⁷ Lo que quiere decir, que la solicitud de revocación debe presentarse por más de 2.7 (dos punto siete) millones de ciudadanos.

Por si fuera poco, la solicitud tiene que respaldarse mínimo por diecisiete entidades federativas (que corresponde a más de la mitad de las entidades federativas) y que en cada caso representen cuando menos el 3% (tres por ciento) de la lista nominal de cada entidad. Además, para que el proceso sea válido se requiere la participación de al menos el 40% (cuarenta por ciento) de

³³⁷ Instituto Nacional Electoral, Lista Nominal y Padrón Electoral, <https://www.ine.mx/credencial/estadisticas-lista-nominal-padron-electoral/>

la lista nominal, lo que equivale más o menos a 36 (treinta y seis) millones de ciudadanos y para que el resultado sea vinculante se necesita mayoría absoluta o sea la mitad más uno, lo que se traduce en poco más de 18 (dieciocho) millones de votos. Con un umbral tan alto como el que se señaló en la reforma, la revocación de mandato se vuelve un instrumento inalcanzable para los ciudadanos.

3. *Financiación.* El problema no sólo se trata de reunir dos punto siete millones de firmas para presentar la solicitud, con el respaldo de diecisiete entidades federativas que representen el tres por ciento de la lista nominal de cada una de ellas —requisito que de entrada ya es difícil— sino de cómo lograr que el Instituto Nacional Electoral, sin presupuesto, promocioe la votación. Entonces, sin recursos para armar una elección y sin consecuente promoción ¿cómo conseguir la participación de treinta y seis millones de personas para que la votación sea válida?

4. *Elección de un nuevo Presidente de la República.* En el hipotético caso de que los ciudadanos sean capaces de eludir los obstáculos del umbral, que bien podríamos denominar “candados operativos” y se resuelva revocar el mandato del Presidente de la República, no se convocará a nuevas elecciones sino que será el Congreso quien designe a la persona que concluirá el mandato presidencial conforme a lo previsto por el artículo 84 constitucional. Mientras tanto, asumirá de manera provisional el cargo quien presida el Congreso, que si bien no lo señala la Constitución, la Ley orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos señala en el artículo 5 que lo será el presidente de la Cámara de Diputados.

En esa tesitura, se confiere al Congreso la facultad de designar a un nuevo mandatario y deja fuera la posibilidad de que los ciudadanos elijan a un nuevo presidente para la conclusión del periodo. Recordemos que la revocación de mandato es un mecanismo de remoción anticipada de un mandatario y no tiene la misma naturaleza que las faltas absolutas que prevé el artículo 84 constitucional. Además, si la ciudadanía decide destituir a un servidor público de elección popular en ejercicio de un derecho, por extensión tiene el derecho de elegir a quien deba concluir el mandato y, por tanto, lo ideal sería convocar a nuevas elecciones.

5. *Causas de revocación.* Esta objeción tiene que ver más con una falta de técnica legislativa. No olvidemos que por la naturaleza jurídica de los artículos transitorios su función es temporal, lo que quiere decir que pierden eficacia cuando cumplen su cometido. Los artículos transitorios señalan además de la vigencia de las normas, mandatos a una autoridad y no a los particulares, y por esta razón no debe contener prescripciones generales. Entonces, al establecer en el tercer transitorio que para fines de la Constitución la revocación de mandato se entiende como un instrumento para determinar la conclusión anticipada de un cargo y que procede a partir de la pérdida de la confianza, no sólo define el mecanismo sino que también reserva en un transitorio algo fundamental que es la causa por la cual se puede activar este mecanismo. Consideramos que al reformarse el artículo 35 constitucional para establecer la revocación de mandato como un derecho, debió delimitarse la causal.

5. Propuesta de reforma constitucional en materia de Revocación de Mandato

En virtud del análisis de la reforma constitucional que antecede, es claro que si bien se dio un paso importante con el consenso político para la introducción de la revocación de mandato en la Constitución Federal, aún es perfectible. La reforma es una tarea inacabada; por ello, si se va a contar con un referéndum revocatorio a nivel federal tiene que establecerse correctamente en la Constitución, sin candados operativos y sin simulaciones partidistas. Así pues, en función de las críticas que se realizaron anteriormente respecto de los sujetos susceptibles de revocación que se dejaron a un lado; el poder restrictivo del mecanismo; el umbral tan elevado y las fallas de técnica legislativa, se realiza la siguiente propuesta de reforma constitucional a los artículos 35, 39, 40, 84, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Texto vigente	Texto propuesto
<p>Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía:</p> <p>I. a VIII. ...</p> <p>IX. Participar en los procesos de revocación de mandato.</p> <p>El que se refiere a la revocación de mandato del Presidente de la República, se llevará a cabo conforme a lo siguiente:</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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</p>	<p>Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía:</p> <p>I. a VIII. ...</p> <p>IX. Participar en los procesos de revocación de mandato.</p> <p><u>Los ciudadanos podrán solicitar la revocación de mandato de servidores públicos de elección popular fundándose en causas relacionadas con su desempeño; incumplimiento de funciones, pérdida de la confianza o insatisfacción generalizada, conforme a las bases siguientes:</u></p> <p>1o. Será convocada por el Instituto Nacional Electoral a petición de los ciudadanos y ciudadanas, en un número equivalente al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores <u>cuando se trate de la revocación de mandato del Presidente de la República.</u></p> <p><u>En el caso de revocación de mandato de diputados y senadores podrá solicitarse por un número de ciudadanos equivalente al veinte por ciento del distrito electoral uninominal que corresponda.</u></p> <p><u>El porcentaje de firmas para solicitar la revocación de diputados y senadores electos por el principio de representación proporcional, será el equivalente al veinte por ciento del cociente natural que sirvió de base para la distribución de dicho principio.</u></p> <p>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.</p> <p>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</p>

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.

durante los **tres meses previos** 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 **con la verificación de firmas, certificación, divulgación, promoción y realización de la convocatoria para la votación.**

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 **no inferior al cincuenta por ciento del total de votos válidos obtenidos en la votación de la cual resultó electo el mandatario.** 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, **diputados y senadores**, 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 **el Instituto Nacional Electoral convocará a elecciones para elegir al sucesor dentro de los sesenta días posteriores.**

Los diputados y senadores serán sustituidos por el respectivo suplente o, de ser el caso, se convocará a

<p>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.</p> <p>8o. El Congreso de la Unión emitirá la ley reglamentaria</p>	<p><u>elecciones extraordinarias conforme a lo previsto por la fracción IV del artículo 77 de esta Constitución.</u></p> <p>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.</p> <p>8o. El Congreso de la Unión emitirá la ley reglamentaria.</p>
<p>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.</p>	<p>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 y de revocar el mandato de sus gobernantes y representantes populares, en los términos de esta Constitución y las leyes.</p>
<p>Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su</p>	<p>Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, participativa, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo</p>

<p>régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.</p>	<p>concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.</p>
<p>Artículo 41. ... I. a IV. ... V.... Apartado A. ... Apartado B. ... a) ... 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.</p>	<p>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, así como la organización de elecciones en los casos de revocación de mandato.</p>
<p>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.</p>	<p>Artículo 84. En el caso de haberse revocado el mandato del Presidente de la República, <u>se convocará a elecciones en los sesenta días posteriores a la declaratoria de revocación emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral, para elegir a quien deba concluir el mandato, en los términos establecidos por el numeral 6o de la fracción IX del artículo 35 de esta Constitución.</u> <u>Durante el periodo que transcurra entre la declaratoria de revocación y la posesión del nuevo mandatario, asumirá provisionalmente el cargo quien ocupe la presidencia del Congreso.</u></p>
<p>Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:</p> <p>I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular</p>	<p>Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, participativo, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:</p> <p>I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular</p>

<p>directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.</p> <p>...</p>	<p>directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. Los integrantes de los ayuntamientos cuyos cargos sean de elección popular podrán ser sometidos a revocación de mandato, a petición de los ciudadanos, conforme a lo establecido por esta Constitución y la de la entidad federativa respectiva. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.</p> <p>...</p>
<p>Artículo 116. ...</p> <p>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.</p> <p>II. ...</p> <p>Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. ...</p> <p>...</p>	<p>Artículo 116. ...</p> <p>I. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años y su mandato podrá ser revocado, en cuyo caso se convocará a elecciones. Las Constituciones de los Estados establecerán las normas relativas a los procesos de revocación de mandato del gobernador de la entidad.</p> <p>II. ...</p> <p>Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos y revocables, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. ...</p> <p>...</p>
<p style="text-align: center;">Transitorios</p> <p>Primero. ...</p> <p>Segundo. ...</p> <p>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</p>	<p style="text-align: center;">Transitorios</p> <p>Primero. ...</p> <p>Segundo. ...</p> <p>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</p>

<p>del cargo a partir de la pérdida de la confianza.</p> <p>...</p> <p>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.</p> <p>...</p>	<p>del cargo de servidores públicos de elección popular por causas relacionadas con su desempeño; incumplimiento de funciones, pérdida de la confianza o insatisfacción generalizada.</p> <p>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, diputados locales e integrantes de los ayuntamientos. La solicitud deberá plantearse durante los tres meses posteriores a que haya transcurrido la mitad 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.</p> <p>....</p>
--	--

La reforma constitucional que se sugiere en el presente trabajo es una apuesta a un diseño institucional de la revocación de mandato accesible a los ciudadanos, a efecto de que sea un mecanismo realmente posible de activar y no un instrumento inoperante por los elevados requisitos que exige actualmente la Constitución.

Es posible que luego del primer intento de revocación que se realice en nuestro país se observe que, a pesar del avance normativo, la dificultad de satisfacer los requisitos puede derivar en desalentar a los ciudadanos para presentar una solicitud y por convertir la revocación en una figura estéril producto de una reforma de letra muerta. También, es importante tener claro que de poco servirá contar con un mecanismo para revocar el mandato de servidores públicos si además de flexibilizar los requisitos no se le da la divulgación necesaria, al ser un mecanismo desconocido para la mayoría de la población.

En ese orden de ideas, se propone sustancialmente ampliar los sujetos de revocación a todos los cargos de elección popular y delimitar las causas por las cuales pueden ser revocados. Por lo que refiere al procedimiento, se disminuye el porcentaje de firmas que se requiere para la presentación de la solicitud y el número de votos para que prospere la revocación y se amplía el plazo para la recolección de firmas. También, se sugiere que en el caso de la revocación de mandato del Presidente de la República se convoque a nuevas elecciones para que sea el pueblo quien elija el remplazo del mandatario revocado. Al tenor de lo anterior, la propuesta se justifica en tres cuestiones fundamentales, a saber:

Primero. De nada nos sirve tener un mecanismo que no se puede activar. No basta el reconocimiento normativo si no existe un adecuado diseño institucional que garantice su efectividad jurídica. Si los requisitos son muy restrictivos el mecanismo será de imposible activación. El umbral exigido tanto para la solicitud como para la votación, si bien no deben ser demasiado bajos para evitar el uso indebido del mecanismo por opositores políticos, al menos tienen que ser lo suficientemente asequibles a la población para garantizar su operatividad, por ello, esta propuesta toma como base los resultados de la votación en que se eligió al mandatario que se pretende revocar para establecer un tope acorde con la participación en los comicios donde resultó ganador la autoridad que se busca revocar. Esto, bajo la lógica de que si es difícil incentivar el voto y la participación de los ciudadanos en las elecciones, será igualmente

difícil alcanzar un tope de participación en procesos revocatorios que ni siquiera se alcanza en los comicios ordinarios.³³⁸

Además, en aras de elaborar un diseño institucional cuyo objetivo es que el mecanismo sea operativo, se propone ampliar el tiempo para la recolección de firmas privilegiando la posibilidad de que los ciudadanos cuenten con dos meses más para recolectar las firmas. Ahora, aunque se flexibilicen ciertos requisitos esto no significa que no haya control de verificación de firmas, vigilancia y transparencia en todo el proceso.

Segundo. Puesto que la reforma constitucional dejó a un lado a senadores, diputados federales y locales, así como a autoridades de elección popular de los ayuntamientos; esta propuesta contempla que la revocación de mandato sea aplicable a todos los cargos de elección popular. Lo anterior, en virtud de que son cargos representativos, aunado a que si la revocación procede para el primer mandatario, con mucha más razón debe ser aplicable para los cargos de elección popular de rango descendente.

Para la revocación de senadores y diputados la propuesta establece que en lugar de convocar a nuevas elecciones, como se plantea para el caso del Presidente de la República, el suplente respectivo sea quien continúe con el cargo en virtud de que la figura del suplente está vinculada con la función representativa y tiene como propósito asegurar el normal desarrollo de la función legislativa, reemplazando las ausencias temporales o definitivas del propietario. Además, en las elecciones se registra una fórmula en la cual a falta del primero el segundo deberá ocupar la titularidad y al emitir el voto se presume que los electores votan por esa fórmula y por tanto otorgan al propietario y al suplente el mandato representativo.

³³⁸ Por ejemplo, en los comicios del 2018 para la elección del Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, hubo una participación del 63.42 % (sesenta y tres punto cuarenta y dos por ciento), con un total de 56, 601, 847 (cincuenta y seis millones seiscientos un mil ochocientos cuarenta y siete) votos a favor del mandatario. Si seguimos la fórmula que se propone, 1.8 millones de ciudadanos que equivale al 2% de la lista nominal de electores (90, 036, 367, de acuerdo al último corte correspondiente a marzo de 2020) podría presentar la solicitud y para efectos de revocar el mandato del Presidente tendría que haber una participación no inferior al 50% de votos válidos obtenidos, que sería equivalente a una participación de 28, 300, 923 de ciudadanos, en cuya deliberación, sólo por mayoría absoluta, es decir, una votación superior a 14, 150, 461 votos se tendría por revocado el mandato.

En este sentido, los artículos 51 y 57 de la Constitución Federal señalan que por cada diputado y senador deberá existir un suplente. Así mismo, en el artículo 63 que sienta las bases de la funcionalidad de las cámaras del Congreso, se señalan los métodos de sustitución de diputados y senadores. Conforme a este precepto, si no concurre el propietario lo hará el suplente y si éste no lo hiciera se declarará vacante el puesto y se convocará a elecciones extraordinarias. Bajo la misma lógica se propone que para el caso de diputados locales y alcaldes, también sea el suplente respectivo quien remplace al servidor público revocado.

Tercero. La propuesta contempla convocar a nuevas elecciones para el caso de revocación del Presidente de la República debido a que este mecanismo tiene como finalidad ampliar la participación de los ciudadanos y estaría restringiéndose si luego de revocar al Presidente, los ciudadanos no pueden elegir a quien deba sustituirlo para la conclusión del periodo.

Conforme a la reforma constitucional en materia de revocación de mandato se prevé que en caso de revocación del titular del Ejecutivo Federal, quien ocupe la presidencia del Congreso —que conforme a la Ley Orgánica del Congreso es el presidente de la Cámara de Diputados— asumirá provisionalmente el cargo en tanto que el Congreso nombre a quien concluya el mandato; sin embargo, es importante dilucidar que el artículo 84 de la Constitución prevé dos supuestos para cubrir las faltas absolutas del Presidente de la República. Si la falta se da en los primeros dos años, ocupará el cargo el Secretario de Gobernación provisionalmente en tanto que el Congreso, constituido en Colegio Electoral y por mayoría de votos, nombra un presidente interino. Si la falta se da en los últimos cuatro años, entonces, el Congreso nombrará un Presidente sustituto. La diferencia estriba en que el primer supuesto prevé elecciones mientras que el segundo no.

En el caso de revocación de mandato, la lógica que se sigue conforme al texto constitucional vigente es para la designación de un presidente sustituto, sin elecciones y sólo mediante designación del Congreso. No obstante, es importante subrayar que no estamos frente a un caso de falta absoluta del Presidente que dé lugar a la designación de un Presidente sustituto por el

Congreso, sino frente a una ausencia atípica producto de un proceso revocatorio en el que los ciudadanos deciden interrumpir anticipadamente el mandato del Presidente y en la misma lógica, los mismos ciudadanos son quienes tienen el inalienable derecho de elegir a quien deba concluir el mandato constitucional.

6. Propuesta de reglamentación secundaria para la implementación de la Revocación de Mandato en México

De acuerdo con el primer transitorio del decreto de reforma constitucional en materia de consulta popular y revocación de mandato, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre del dos mil diecinueve, el Congreso de la Unión, en un plazo de ciento ochenta días, contados a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial, deberá emitir la ley reglamentaria.³³⁹

De conformidad con lo anterior, a continuación proponemos los puntos mínimos que debe contener la ley reglamentaria, en congruencia con la reforma constitucional propuesta, al margen de los siguientes tópicos:

- I.** Objeto, alcance y reglas generales;
- II.** Delimitación de las causas que conllevan a solicitar la revocación de mandato de cara a parámetros racionales, medibles y comprobables;
- III.** Requisitos de tiempo, umbral y forma para establecer de qué manera se activará el mecanismo de participación;
- IV.** Atribución del INE para verificar las firmas que respalden la solicitud a fin de transparentar el procedimiento y;
- V.** Requerimiento de un Comité Promotor, lo cual coadyuvará en la organización ciudadana para la recolección de firmas.
- VI.** Desarrollo de la jornada de votación.
- VII.** Autoridades en el recuento de votos.
- VIII.** Emisión de resultados y comunicado al Congreso de la Unión.

³³⁹ Cabe mencionar que este plazo feneció en abril del año en curso sin que hasta ahora el Congreso de la Unión haya emitido la ley reglamentaria.

Esta ley tendrá por nombre: ***Ley Federal para la Revocación de Mandato de autoridades electas. Reglamentaria de los artículos 35, fracción IX, y 36 fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.***

Objeto, alcance y reglas generales

La presente ley es reglamentaria de los artículos 35 fracción IX y 36 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es de orden público e interés social y de observancia en el ámbito federal.

El objeto de esta ley es promover, proteger y garantiza el derecho a la revocación de mandato. Esta ley regula el procedimiento para la recolección de firmas, convocatoria, organización, desarrollo, cómputo de votos y declaratoria de resultados en los procesos de revocación de mandato.

La aplicación de esta Ley corresponde al Congreso de la Unión, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al Instituto Nacional Electoral y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sus respectivos ámbitos de competencia.

La revocación de mandato es el instrumento de participación solicitado por la ciudadanía para determinar la conclusión anticipada en el desempeño del cargo de un servidor público de elección popular, a partir del incumplimiento de funciones, pérdida de la confianza o insatisfacción generalizada.

La revocación de mandato podrá solicitarse por una sola ocasión y durante los tres meses posteriores a que haya transcurrido la mitad del mandato constitucional.

Los ciudadanos que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto en los procesos revocatorios mediante voto electrónico, de conformidad con los lineamientos emitidos por el Instituto Nacional Electoral.

Para efectos de esta Ley se entenderá por:

I. Mecanismo de participación: Instrumento de origen popular que permite la intervención de los ciudadanos en la conformación, ejercicio y control de los asuntos públicos. Es un instrumento de origen popular la revocación de mandato.

II. Pérdida de la confianza: cuando a juicio de los ciudadanos el mandatario muestre incapacidad para cumplir sus responsabilidades, incumpla sus compromisos y plataforma electoral o falle en el ejercicio de sus atribuciones.

III. Insatisfacción generalizada: Descontento ciudadano producido por la incorrecta gestión del servidor público.

IV. Constitución: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

V. Instituto: Instituto Nacional Electoral.

VI. Tribunal: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

De la solicitud, recolección de firmas, convocatoria y declaratoria de resultados

La solicitud de revocación de mandato del Presidente de la República debe promoverse por un número de ciudadanos equivalente al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores.

En el caso de revocación de mandato de diputados y senadores podrá solicitarse por un número de ciudadanos equivalente al veinte por ciento de la lista del distrito electoral que corresponda. El porcentaje de firmas para solicitar la revocación de diputados y senadores electos por el principio de representación proporcional, será el equivalente al veinte por ciento del cociente natural que sirvió de base para la distribución de dicho principio.

La solicitud de revocación deberá presentarse por conducto de un Comité Promotor que podrá conformarse por cualquier ciudadano u organización social. Cuando el Comité Promotor sea un ciudadano él mismo será el vocero y cuando lo sea una organización social deberá designar un vocero.

Para la inscripción del Comité Promotor, se deberá diligenciar un formato, diseñado y proporcionado por el Instituto, en el que se señale como mínimo los siguientes tópicos: a) Nombre completo y clave electoral; b) Dirección para oír y recibir notificaciones y; c) Exposición de motivos de la revocatoria de mandato.

Una vez realizada la inscripción del Comité Promotor, el Instituto entregará al vocero un formulario de recolección de firmas en el cual se anoten los apoyos a la revocación de mandato; señalando nombre, clave de elector y número vertical (OCR) o código de identificación de la credencial e identificador del ciudadano, dependiendo el modelo de la credencial, así como la firma correspondiente. En caso de que la persona no sepa escribir, asentará su apoyo con su huella dactilar.

La recolección de firmas podrá iniciarse un mes antes a que se actualice el tiempo en que puede promoverse la revocación de mandato.

El Instituto, dentro de los siguientes treinta días siguientes a la recepción de la solicitud, verificará lo siguiente: 1) que la solicitud sea presentada dentro del plazo señalado; 2) que el número de firmas que respaldan la solicitud corresponda al exigido por la Constitución y la presente Ley y; 3) la autenticidad de las firmas.

Una vez realizadas las verificaciones a que hace alusión el párrafo anterior, el Instituto llevará a cabo la certificación de la solicitud, del número total de apoyos o firmas consignadas, número de firmas válidas o nulas y el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales para la admisión de la solicitud.

Si no se cumplen los requisitos exigidos para admitir la solicitud o la solicitud no sea presentada en el tiempo señalado para tal efecto, la iniciativa de revocación será archivada. Si el número de firmas requerido no está satisfecho y aún no ha fenecido el plazo para la presentación de la solicitud, el Comité Promotor tendrá oportunidad de recolectar las firmas faltantes. En caso de que se cumplan a cabalidad los requisitos exigidos por la Constitución y esta Ley, el Instituto inmediatamente emitirá la convocatoria al proceso para la revocación de mandato.

El Instituto llevará un registro en el cual se asigne un número de identificación a cada solicitud así como el estatus que corresponda, ya sea de admisión o archivo, el cual estará visible en el portal de internet del Instituto a fin de transparentar los procesos.

El Comité Promotor podrá desistirse de la solicitud de revocación antes de que venza el plazo para la recolección de firmas, en cuyo caso deberá notificarle por escrito al Instituto las razones del desistimiento.

En el caso de revocación del Presidente de la República, la votación será libre, directa y secreta y se llevará a cabo el domingo siguiente a los sesenta días posteriores a la convocatoria y en fecha no coincidente con las jornadas electorales, federal o locales. El Instituto notificará al Congreso de la Unión la fecha en que se llevará a cabo la jornada electoral.

Para que el proceso de revocación de mandato sea válido deberá haber una participación no inferior al cincuenta por ciento del total de votos válidos obtenidos el día de la elección. La revocación de mandato sólo procederá por mayoría absoluta, es decir, de la mitad más uno de las personas que concurran a votar.

Los diputados y senadores serán sustituidos por el respectivo suplente o, de ser el caso, se convocará a elecciones extraordinarias conforme a lo previsto por la fracción IV del artículo 77 de la Constitución.

De la organización, desarrollo y cómputo de votos

La organización, desarrollo y cómputo de votos en los procesos de revocación de mandato del orden federal estará a cargo del Instituto Nacional Electoral. El Instituto promoverá la participación ciudadana y será la única instancia a cargo de la difusión de los procesos de revocación de mandato. 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.

El Instituto asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten la organización de procesos de revocación de mandato en el ámbito de aquéllas, en los términos que disponga su Constitución y la legislación aplicable.

El Instituto tendrá a su cargo emitir 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, en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como en la fracción III del artículo 99 de la Constitución.

La Sala Superior del Tribunal realizará el cómputo final del proceso de revocación de mandato. Una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto, emitirá la declaratoria de revocación y notificará lo conducente al presidente de la Cámara de Diputados, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en el artículo 84 constitucional.

Conclusiones

Primera.- La democracia atraviesa una crisis atribuible al régimen representativo, visible en el plano global, regional y local. El régimen representativo es la forma de gobierno y modelo de democracia adoptado por la mayoría de los Estados modernos cuya aquiescencia se encuentra en asedio. En el plano regional, los estudios que evalúan el estado de la democracia en América Latina, advierten una involución de la democracia debido a la coyuntura regional, particularmente por la inconformidad con el régimen representativo. En el caso de México, la paradoja es que durante el proceso de democratización se buscó corregir mediante diversas reformas político-electorales el entramado institucional de la democracia representativa pero aún con ello no se logró regenerar la percepción favorable con el régimen representativo.

El debilitamiento del aludido régimen no es un hecho aislado sino el producto de la convergencia de diversos factores que explican su advenimiento. La crisis que enfrenta el sistema representativo es resultado principalmente de la brecha existente y cada vez más marcada entre la élite política, los partidos políticos y el electorado, la falta de compromiso y responsabilidad de los gobernantes y la corrupción.

La corrupción es un fenómeno social, político y económico que permea todos los ámbitos de la vida pública, que deviene en la deslegitimación democrática y que implica un grado máximo de impunidad. La corrupción es el enemigo principal del Estado de Derecho; el cáncer que invade la esfera pública, que deslegitima las instituciones democráticas, provoca inestabilidad política, afecta el desarrollo económico y atenta contra los derechos humanos. La hipertrofia de la corrupción es una de las principales causa del colapso del sistema representativo y de la fragmentación de la democracia. La incontinencia de los efectos de la corrupción está relacionada con la ausencia de esquemas jurídicos, políticos y administrativos que garanticen la rendición de cuentas y de un régimen eficaz de responsabilidades de los servidores públicos.

Otra de las causas notables de la decadencia del régimen representativo es la pérdida de confianza en la clase gobernante. La percepción generalizada de que los políticos una vez en funciones obedecen a intereses oligárquicos,

partidistas o personales, alejándose de los intereses de su electorado ha mermado la credibilidad en el sistema representativo. La evaluación de la democracia en nuestro país indica que la percepción de gran parte de los ciudadanos es que se gobierna para unos pocos y no para todo el colectivo social, lo cual incide en la desaprobación del gobierno y deslegitimación democrática. No debemos soslayar que si bien la percepción desfavorable de la democracia puede estar asociada a cuestiones de índole económica, de legalidad, seguridad o política pública, también lo está respecto del resultado de una evaluación del desempeño de los gobernantes en el ejercicio de funciones.

La crisis del sistema representativo, más allá de los efectos y las causas que la identifican, se explica a partir de sus postulados básicos referentes a la prohibición del *mandato imperativo* y el *mandato libre*. Recordemos que el modelo de democracia representativa teóricamente se fundamenta en la soberanía nacional en donde no se reconoce individualmente a cada persona la titularidad del poder político sino a la Nación entera, que al ser indivisible requiere de representantes para el ejercicio del poder. Esa representación es *libre*, lo que significa que no está sujeta a ningún tipo de instrucción; es ilimitada e independiente. El *mandato libre* representa la antítesis del mandato imperativo en el cual existe una representación vinculada y por tanto el mandato puede ser revocado. La *libre representación* sobre la cual se fundamenta el sistema representativo es una fórmula no democrática, toda vez que el grado de independencia de los representantes es absoluta y justo ahí reside la principal deficiencia de la democracia representativa.

Segunda.- La democracia más allá de una forma de gobierno es una condición que sólo puede alcanzarse con la concurrencia de un estado de cosas, a partir de las cuales se define la convivencia social. La democracia, en el marco del constitucionalismo moderno, tiene características singulares que además del derecho al voto libre exige el respeto de los derechos humanos, igualdad social, alternancia política, ejercicio responsable del poder, pluralismo político, respeto de las minorías, inclusión social y participación ciudadana; y con base en el artículo tercero constitucional es una forma de vida, que como promesa constitucional, requiere de mecanismos efectivos para hacerla válida en el plano de la realidad; una de ella es la Revocación de Mandato.

En nuestro país, la alternancia política ha sido la única forma en que la democracia ha encontrado su realización, empero, es exiguo que una democracia se base sólo en el derecho de los ciudadanos a elegir a sus representantes. Una verdadera democracia exige no solo el derecho al sufragio, sino también, mayor participación en los procesos de toma de decisiones. La participación ciudadana permite reconciliar al Estado con la sociedad y, al ser una forma de control político, ayuda a subsanar las imperfecciones de la democracia representativa para transitar hacia la consolidación de una forma de gobierno participativo.

La democracia participativa es un modelo de democracia que institucionaliza la participación ciudadana. No elimina las formas de representación política, únicamente extiende la intervención de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones, con lo cual, se logra complementar y fortalecer el sistema representativo. El diseño de este modelo conserva las formas clásicas de la democracia representativa y adopta instituciones de democracia directa (plebiscito, consultas populares, referendo, Revocación de Mandato) lo cual tiene varias ventajas pues al abrir los canales de participación hay un mayor control popular sobre los gobernantes, el ciudadano se vuelve más activo y se involucra en los asuntos de la vida pública; y en este dinamismo es posible esbozar un modelo democrático basado en la deliberación compartida de representantes y ciudadanos en el ejercicio del poder político.

La democracia participativa no busca sustituir los actuales sistemas representativos, de manera que las decisiones sean tomadas directa y exclusivamente por los ciudadanos y no exista ningún tipo de representación o delegación del poder decisorio; por el contrario, plantea mecanismos para complementarla y aumentar y mejorar su eficacia.

Es inconcuso que la concepción rousseauna de la democracia que no admite ningún tipo de representación ni la forma de democracia directa en su fórmula pura y estricta, es materialmente impracticable en países sobrepoblados y territorialmente extensos y, por tal motivo, la apuesta de la democracia participativa es introducir formas de democracia directa para abrir los canales de participación ciudadana, sin eliminar la representación política. Este modelo democrático busca establecer un sistema integral de democracia que abarque a

las dos: democracia representativa y formas de democracia directa, puesto que no se oponen ni son excluyentes entre sí.

Tercera.- La Revocación de Mandato es una de las instituciones de la democracia directa que permite a los ciudadanos destituir a servidores públicos de elección popular antes de que concluya el periodo para el cual fueron electos. La Revocación de Mandato encuentra su justificación y legitimación en el principio de la soberanía popular. La teoría de la soberanía popular sostiene que el poder emana del pueblo y lo ejerce a través de representantes electos mediante sufragio. Al ejercer la soberanía, el pueblo expresa su decisión a favor de la democracia como forma de Estado y de gobierno, por lo tanto, la democracia es consecuencia y realización del principio de la soberanía popular.

La idea de la Revocación de Mandato tiene soporte en un ideario democrático: *“El pueblo pone, el pueblo quita”*, el cual hace referencia al poder del pueblo y al poder de decidir, que de ninguna manera puede ser limitativo. Si se toma en serio la democracia, en su valor constitutivo y fundamental, se debe reconocer al pueblo un poder de decisión. Este poder decisorio de los ciudadanos se manifiesta en dos momentos: el primero al elegir mediante elecciones a sus representantes y, el segundo, al decidir también mediante elecciones revocar o no el mandato de los mismos. La Revocación de Mandato es un mecanismo efectivo de participación que de implementarse adecuadamente permite recuperar la confianza de los ciudadanos en las instituciones y actores políticos. Es una forma de legitimación política cuya finalidad es fortalecer el sistema político nacional.

La Revocación de Mandato es una figura vigente en diversas Constituciones del mundo desde hace más de ciento setenta años. Suiza y Estados Unidos fueron los primeros países en incorporarla a sus textos constitucionales, aunque no para todos los cargos de elección popular y exceptuando el ámbito federal. En el contexto latinoamericano, la democracia participativa es un modelo consolidado y vigente desde hace treinta años. En América Latina, los países que reconocen la Revocación de Mandato son: Colombia, Perú, Venezuela, Bolivia, Ecuador, Panamá, Argentina y recientemente México.

El sesgo normativo de la Revocación de Mandato en esta región se produjo con la ola democratizadora de los años noventa, a raíz de la crisis del régimen representativo. Colombia fue el primer país sudamericano en reconocer a nivel constitucional la Revocatoria de Mandato (1991); seguida de Perú (1993), Ecuador (1998), Venezuela (1999), Panamá (2004), Bolivia (2009) y México (2019). La introducción de este mecanismo en las Constituciones andinas no se dio de la misma forma. En algunos casos se hizo mediante una reforma y en otros con la promulgación de una nueva Constitución como en Colombia, Venezuela y Perú. De los países andinos que reconocen la Revocación de Mandato, solo Ecuador, Venezuela y Bolivia admiten la revocación presidencial, mientras que en Perú y Colombia sólo aplica para cargos del orden subnacional. En el caso de México sólo aplica para el Presidente de la República, gobernadores y Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.

Dado que el tercer capítulo de la presente investigación se aboca al estudio y análisis de la Revocatoria de mandato en Colombia, como notas de reflexión en torno a su reglamentación constitucional, legal y jurisprudencial, cabe decir que su reconocimiento es una expresión de la soberanía popular y de la democracia participativa, que responde a un orden constitucional establecido por la Carta Política de 1991. Este mecanismo permite hacer efectivo el derecho fundamental de los ciudadanos de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. La incorporación de esta institución en el ordenamiento jurídico colombiano representa un gran paso en la consolidación de un modelo democrático que propulsa la participación ciudadana y que transita hacia un nuevo constitucionalismo. Es un ejemplo de la construcción de un Estado y una sociedad cada vez más democratizada cuyo eje rector es la participación ciudadana.

Cuarta.- La evolución de la democracia en México se ha dado de forma gradual. El reconocimiento de derechos político-electorales, el desarrollo institucional, la liberalización y alternancia política han sido algunas conquistas democráticas a raíz de movilizaciones sociales y reformas políticas para el ejercicio libre y democrático del poder político. La reciente reforma constitucional en materia de consulta popular y revocación de mandato, aprobada el cinco de

noviembre del dos mil diecinueve y publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre del mismo año, también representa una conquista democrática para México, pues el reconocimiento constitucional de este mecanismo (Revocación de Mandato) a nivel federal si bien no es el remedio para todos los problemas jurídicos y sociales que enfrenta nuestro país, es un paso adelante en la construcción de un sistema democrático fuerte y de un Estado constitucional democrático. Además, a nivel local, diversas entidades federativas ya reconocían en sus regímenes interiores la Revocación de Mandato, por ello era una reforma apremiante para la armonización de su reglamentación conforme a la Constitución Federal.

Sin embargo, la reforma conserva falencias, imperfecciones y omisiones que constituyen una envoltura de artilugios demagógicos que requieren subsanarse mediante una nueva reforma constitucional y una ley reglamentaria con un diseño institucional adecuado. De las imperfecciones de la reforma, en razón de los términos en que fue aprobada, podemos destacar que los únicos sujetos susceptibles de Revocación de Mandato son el Presidente de la República, gobernadores y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, dejando fuera a legisladores federales y locales así como a autoridades electas de los ayuntamientos. Dado que todos los cargos de elección popular son cargos representativos, deberían poder ser revocables, sin excepciones. Además, si el primer mandatario puede ser sometido a revocación, con mucha más razón lo deberían ser todos los demás cargos.

Por otro lado se encuentran los desafíos de su implementación debido a la fórmula prevista para el procedimiento revocatorio. Los requisitos para presentar la solicitud de Revocación de Mandato son elevados. En principio, se exige que la solicitud esté respaldada por el 3% (tres por ciento) de los inscritos en la lista nominal de electores, lo que equivale a poco más de 2.7 (dos punto siete) millones de ciudadanos y por si fuera poco, la solicitud tiene que respaldarse mínimo por diecisiete entidades federativas, que corresponde a más de la mitad de las entidades federativas, y que representen cuando menos el 3% (tres por ciento) de la lista nominal de cada entidad. Ahora, para que el proceso sea válido se requiere la participación de al menos el 40% (cuarenta por ciento) de la lista nominal, lo que equivale más o menos a 36 (treinta y seis) millones de

ciudadanos y para que el resultado sea vinculante se necesita mayoría absoluta o sea la mitad más uno, lo que se traduce en poco más de 18 millones de votos.

Estos requisitos porcentuales de participación son casi imposibles de reunir si consideramos que la participación política en México no es mucha. Si en comicios ordinarios no se alcanza la participación deseada, mucho más difícil sería conseguirla en un proceso revocatorio. Por ello, al establecer requisitos de umbral tan elevados pareciera que la reforma se hizo pensando en candados operativos para que sea un mecanismo no de difícil activación sino de imposible realización; pareciera formulada para que un instituto político lo logre y no los ciudadanos de manera independiente. En la medida de que no se flexibilicen estos requisitos, activar este mecanismo podría terminar por desalentar a los ciudadanos y por convertir la reforma en letra muerta.

Otro de los desaciertos de la reforma está relacionada con la forma de sustitución del Presidente de la República en caso de que sea revocado. Conforme a la reforma, de revocarse el mandato al titular del ejecutivo Federal, no se convocará a nuevas elecciones sino que será el Congreso quien designe a la persona que concluirá el mandato presidencial conforme a lo previsto por el artículo 84 constitucional y mientras tanto, asumiría el cargo de manera provisional el presidente de la Cámara de Diputados.

No debemos olvidar que la Revocación de Mandato es un mecanismo que permite a los ciudadanos decidir sobre la continuidad en el ejercicio de funciones de un servidor público de elección popular, que presupone el ejercicio del derecho de elección de ese servidor público, por tanto, en el caso de que los ciudadanos decidiesen revocar un mandato, no hay razón para coartar el derecho de elegir a quien deba asumir el cargo en sustitución del mandatario revocado. Además, en los términos en que se aprueba la reforma, hay un error en la interpretación de las ausencias y faltas absolutas del Presidente de la República, toda vez las ausencias previstas en el artículo 84 constitucional no tienen la misma naturaleza que las derivadas de un procedimiento revocatorio. Entonces, lo correcto sería convocar a nuevos comicios para la elección del Presidente de la República.

Quinta.- Por todo lo anteriormente expuesto, considero oportuno realizar una reforma constitucional para corregir las deficiencias actuales en la regulación de la Revocación de Mandato en México, por lo que los cambios constitucionales propuestos son sustancialmente los siguientes:

1º.- Reforma al artículo 35, fracción IX, al efecto de establecer que todos los cargos de elección popular son revocables; las causas por las que los ciudadanos pueden solicitar la Revocación de Mandato (causas relacionadas con su desempeño, incumplimiento de funciones, pérdida de la confianza o insatisfacción generalizada), además de reducir del 3% (tres por ciento) al 2% (dos por ciento) el número de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores para solicitar la Revocación de Mandato del Presidente.

Además, se establece que para el caso de que se solicite la Revocación de diputados federales y senadores, podrá solicitarla un número de ciudadanos equivalente al 20 % (veinte por ciento) del distrito electoral uninominal que corresponda y para los diputados y senadores electos por el principio de representación proporcional, será el equivalente al 20 % (veinte por ciento) del cociente natural que sirvió de base para la distribución de dicho principio.

También, se amplía el tiempo para la recolección de firmas, de un mes a tres meses y se señala que el Instituto Nacional Electoral, tendrá a cargo la verificación de firmas, certificación, divulgación, promoción y realización de la convocatoria para la votación.

En cuanto al umbral de participación exigido para que el proceso de revocación sea válido, se modifica la fórmula que establecía el 40% de los inscritos en la lista nominal por el cincuenta por ciento del total de votos válidos obtenidos el día en que resultó electo el mandatario sometido al procedimiento revocatorio.

Por último, se señala que en caso de Revocación del Presidente de la República, el Instituto Nacional Electoral convocará a elecciones para elegir al sucesor dentro de los sesenta días posteriores y en el caso de Revocación de senadores y diputados la propuesta establece que en lugar de convocar a nuevas elecciones, como se plantea para el caso del Presidente de la República, el suplente respectivo sea quien continúe con el cargo en virtud de que la figura

del suplente está vinculada con la función representativa y tiene como propósito asegurar el normal desarrollo de la función legislativa, reemplazando las ausencias temporales o definitivas del propietario.

2º.- Se reforma al artículo 39, a fin de señalar que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno y de revocar el mandato de sus gobernantes y representantes populares conforme a la Constitución y las leyes respectivas.

3º.- Se reforma el artículo 84, para establecer que en el caso de Revocación del Presidente de la República, se deberá convocar a elecciones en los sesenta días posteriores a la declaratoria de revocación emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral, para elegir a quien deba concluir el mandato y en el lapso que transcurra entre la declaratoria de revocación, la jornada electoral y hasta la toma de posesión del nuevo Presidente, asumirá el cargo quien presida el Congreso.

4º.- Se reforma el artículo 115 para establecer que los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático y participativo. Así mismo, se reforma la fracción I, al efecto de señalar que los integrantes de los ayuntamientos cuyos cargos sean de elección popular podrán ser sometidos a revocación de mandato, a petición de los ciudadanos, conforme a lo establecido por la Constitución Federal y la de la entidad federativa respectiva.

5º.- Se reforma el artículo 116 fracción I para establecer que en el caso de Revocación de Mandato de gobernadores, se convocará a nuevas elecciones, reservando a los Estados regular lo conducente para los procesos de revocación. Así mismo, se reforma la fracción II, a fin de establecer que los diputados locales pueden ser revocados conforme a lo previsto por el sexto transitorio que refiere que podrá solicitarse la revocación cuando haya transcurrido la mitad del mandato y conforme a lo establecido por la Constitución respectiva. En ambos casos, se deberán seguir las bases establecidas en el sexto transitorio del decreto.

Por último, se proponen los puntos mínimos que debe contener la ley reglamentaria, a saber: a) Objeto, alcance y reglas generales; b) Delimitación de

las causas que conlleven a solicitar la revocación de mandato de cara a parámetros racionales, medibles y comprobables; c) Requisitos de tiempo, umbral y forma para establecer de qué manera se activará el mecanismo de participación; d) Atribución del Instituto Nacional Electoral para verificar las firmas que respalden la solicitud a fin de transparentar el procedimiento y; e) Requerimiento de un Comité Promotor, lo cual coadyuvará en la organización ciudadana para la recolección de firmas.

Con base en lo anterior, la hipótesis planteada al inicio de la investigación relativa a la necesaria adecuación de la figura para hacerla efectiva, se corrobora en el sentido de que tal y como se aprobó la reforma constitucional no se fortalece la democracia participativa ni el sistema representativo; la complejidad para cumplir con sus requisitos de procedibilidad la convierte en un instrumento poco eficaz que tiene finalidades diversas de la razón que persigue la figura, las cuales se alejan de la necesidad democrática de reducir las brechas entre el Estado y la sociedad.

Finalmente, los desafíos y retos de la implementación de la Revocación de Mandato en México están condicionados a la corrección de las falencias, imperfecciones y omisiones de la reforma constitucional, que tal como se indicó antes, son una envoltura de artilugios demagógicos, así como de la elaboración de un correcto y eficaz diseño institucional para que cumpla con el propósito de dar a los ciudadanos un mecanismo efectivo de control y participación.

Referencias

A) Bibliográficas

ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional*, 4a. ed., México, Oxford University Press, 2014, 1163 págs.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Diccionario universal de términos parlamentarios*, 2a. ed., Instituto de Investigaciones legislativas, Porrúa, México, 1997, pág. 819.

BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*, 3a. ed., trad. de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, 212 págs.

BÖCKENFÖRDE, Ernst Wolfgang, *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*. trad. de Rafael de Agapito Serrano, Madrid, Trotta, 2000, p. 44.

BURGOA, Ignacio, *Derecho constitucional. Garantías y amparo*, 6 ed, México, Porrúa, 2000, p. 514.

BUSTOS GISBERT, Rafael, *Calidad democrática. Reflexiones constitucionales desde la teoría, la realidad y el deseo*, Madrid, Marcial Pons, 2017, 205 págs.

CABRERA DIRCIO, Julio, *Estado y democracia. Un acercamiento a la revocación de mandato*, México, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, 2010, p. 154.

CARPIZO, Jorge, *Estudios Constitucionales*, 8ª. ed., México, Porrúa, UNAM, 2003, p. 493.

CARRÉ DE MALBERG, R, *Teoría general del Estado*, 2ª. ed., trad. José Lión Depetre, México. FCE-UNAM, 1998, p. 88.

- COVIÁN ANDRADE, Miguel, *El sistema político mexicano y legitimidad electoral y control del poder político*, México, Centro de estudios de ingeniería política y constitucional, A.C., 2004, pp. 320-336.
- CRIADO DE DIEGO, Marcos y Delgado Gaitán, Jhoana Alexandra, “La democracia participativa” en Correa Henao Magdalena Inés *et al.* (ed.), *Lecciones de derecho constitucional*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018, t. II, 725 págs.
- CRIADO DE DIEGO, Marcos, *Participar. La ciudadanía activa en las relaciones estado sociedad*, Madrid, Dykinson, S.L., 2014, 208 págs.
- EBERHARDT, María Laura, *La revocatoria de mandato en Colombia: diseño institucional y resultados de su aplicación*, Madrid, Revista de Derecho Político, 2018, p. 455
- EBERHARDT, María Laura, *Revocatoria de mandato en Perú: diseño institucional y resultados de su aplicación*, Revista Derecho del Estado, Universidad Externado de Colombia, Número 43, mayo-agosto de 2019.
- GALÁN SARMIENTO, Antonio, *Gaceta constitucional No 66*, p. 18.
- GARCÍA PELAYO, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza, 2010, p. 184.
- GARGARELLA, Roberto, *Crisis de la representación política*, 3ra. ed., México, Fontamara, 2014. p. 9.
- GAVIRA TRUJILLO, César, *Gaceta constitucional N. 114*, Bogotá D.C., pp. 31.
- INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE, *When citizens can recall elected officials*, en Direct Democracy Handbook, Stockholm, International IDEA, 2008, pp. 115-116.
- JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, trad. Fernando de los Ríos, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 405.

- KRAUZE, Martín *et. al.*, *Democracia directa*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1997, p. 35.
- MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio R., *Derecho Constitucional en México*, México, Porrúa, 2016, p. 191
- MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL, *Mecanismos de participación ciudadana en Colombia 20 años de ilusiones*, Bogotá, Misión de Observación Electoral, 2012, 172 págs.
- PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Bernardo Pérez, *Representación, poder y mandato prestación de servicios profesionales*, México, Porrúa, 2015, 289 págs.
- PRUD'HOMME, François Jean, *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, t.XV: Consulta popular y democracia directa*, México, Instituto Federal Electoral, 1997, p. 24
- REY SALAMANCA, Felipe, *Teoría de la Representación Política en el Derecho Público*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana y Grupo Editorial Ibañez, 2014, 167 págs.
- REY SALAMANCA, Felipe, *Voto programático y programas de gobierno en Colombia*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2015, p. 28.
- SARTORI, Giovanni, *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*, trad., de Santiago Sánchez González, Madrid, Alianza Universidad, 1988, p. 150.
- SCHMITT, Carl, *Teoría de la constitución*, trad. de Francisco Ayala, Madrid, Alianza, 1996, 377 págs.
- SERPA URIBE, Horario, *Gaceta constitucional* N. 114, Asamblea Nacional Constituyente, Bogotá, p. 33.
- SERRAFERO, Mario Daniel y Eberhardt, María, *Presidencialismo y revocatoria de mandato presidencial en América Latina*, Madrid, Revista Política y Sociedad de la Universidad Complutense, 2017, p. 514.

SIEYÈS, Emmanuel-Joseph, *¿Qué es el tercer Estado?*, Madrid, Alianza, 2012, p. 10.

VENEGAS GIL, Pedro, *El sistema electoral en la elección del Congreso colombiano: su configuración constitucional*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018, 126 págs.

WEBER, Max, *Economía y sociedad*, trad. de José Medina *et al*, Madrid, FCE, 2002, 1242 págs.

WELP, Y. Y SERDÜLT, *¿Renovación, crisis o más de lo mismo? La revocación de mandato en los gobiernos locales latinoamericanos*, Revista Desafíos, Universidad del Rosario, Vol. 24, 2002, p. 179.

ZIPPELIUS, Reinhold, *Teoría General del Estado*, 4ª. ed., trad. de Héctor Fix Fierro, México, Porrúa, 2002, pp. 168-196.

B) Electrónicas

BREWER-CARÍAS, Allan R., "El secuestro del poder electoral y la confiscación del derecho a la participación política mediante el referendo revocatorio presidencial: Venezuela 2000-2004", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXXVIII, núm 112, enero-abril de 2005, pp. 11-73, <http://www.scielo.org.mx/pdf/bmdc/v38n112/v38n112a1.pdf>

Cámara de Diputados, Boletín No. 1279, <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2019/Marzo/14/1279-Aprueba-Camara-de-Diputados-reforma-constitucional-en-materia-de-consulta-popular-y-revocacion-de-mandato>

CÁRDENAS, Jaime, *¿Es la revocación de mandato un instrumento plebiscitario?* Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM, México, p. 21, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5672/9.pdf>

DE LA MADRID, Miguel, *Las formas de democracia directa*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/345/19.pdf>

- EBERHARDT, María Laura, “La revocatoria presidencial en América Latina. Ventajas y limitaciones. Los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador”, *Colombia internacional*, 2017, núm. 92, octubre-diciembre de 2017, p. 108, <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/colombiaint92.2017.04>
- ESCOBAR FORNOS, Iván, *El sistema representativo y democracia semidirecta*, México, Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM, 2002, p. 136, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/345/8.pdf>
- GARCÍA CAMPOS, Alan, “Revocación del mandato: Un breve acercamiento teórico”, *Quid Iuris*, México, año 1, vol. 1, 2005, p. 26, <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/1/cnt/cnt3.pdf>
- INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE (IDEA), *Direct democracy Handbook*, pp. 109-123, https://www.idea.int/sites/default/files/publications/direct-democracy-the-international-idea-handbook_0.pdf
- LATINOBARÓMETRO, *Informe* 2018, <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
- MALEM SEÑA, Jorge. “La corrupción política”, *Revista Jueces para la democracia Información y Debate*, España, núm. 37, 12 de marzo de 2000, p. 27, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=174814>
- MANTILLA, Luis, “Instituciones, principios, actores y aspectos materiales de la democracia ateniense y su deliberación política” en Sánchez de la Barquera y Arrollo, Herminio (ed.), *Analogías para el estudio y la enseñanza de la ciencia política. Régimen político, sociedad civil y política internacional*, México, UNAM, Instituto de investigaciones jurídicas, 2017, pp. 23-34, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4311/5.pdf>
- MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL, <https://moe.org.co/mision/>

REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL,
<https://wsr.registraduria.gov.co/La-financiacion-de-la-actividad.html>

REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL,
<https://www.registraduria.gov.co/Ciudadanos-de-Tasco-Boyaca.html>

SECRETARÍA DE CULTURA, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, *Diario de los debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, Tomo II, p. 193,
<https://www.inehrm.gob.mx/recursos/Libros/Diariodelosdebatestomo2.pdf>

SENADO DE LA REPÚBLICA, *Boletín número 343*,
<http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/46451-aprueban-con-modificaciones-reforma-constitucional-sobre-revocacion-de-mandato-y-consulta-popular.html>

THE ECONOMIST, *Índice de democracia 2019*,
<https://www.eiu.com/topic/democracy-index>

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, *Índice de Percepción de Corrupción 2019*, <https://www.transparency.org/country/MEX>

VANOSI, Jorge Reinaldo A., *Estudios de teoría constitucional*, México, Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM, p. 162,
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/208/14.pdf>

WELP, YANINA Y SERDÜLT, UWE (coords.), “La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria de mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza”, *Serie ciencia y democracia*, Quito, 2014, p. 234,
https://www.researchgate.net/publication/267209310_La_dosis_hace_el_veneno_Analisis_de_la_revocatoria_del_mandato_en_America_Latina_Estados_Unidos_y_Suiza

ZOVATTO, Daniel, “Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado 1978-2010”, *Revista de sociología*, Santiago, 2010, núm. 24, 1 de enero de 2010, p. 94,
<https://revistas.uchile.cl/index.php/RDS/article/view/14408/14718>

C) Legislación y jurisprudencia

Cámara de Diputados, Cámara de Diputados, *Gaceta parlamentaria*, México, Año XXII, Núm. 5402-III, 05 de noviembre de 2019, pp. 1-142, <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/nov/20191105-III.pdf>

Código Penal Federal, 1931, México, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_081119.pdf

Consejo Nacional Electoral, *Reglamento para el ejercicio de la democracia directa a través de la iniciativa popular normativa, consultas populares, referéndum y revocatoria del mandato*, 2015, <https://bit.ly/3lIR1Xu>

Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 1996, <https://www.congreso.gob.ar/constituciones/CABA.pdf>

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999, https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_venezuela.pdf

Constitución de la República del Ecuador, 1998, <https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/private/asambleanacional/filesasambleanacionalnameuid-29/constitucion-republica-inc-sent-cc.pdf>

Constitución de la República del Ecuador, <https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/private/asambleanacional/filesasambleanacionalnameuid-29/constitucion-republica-inc-sent-cc.pdf>

Constitución Política de Colombia, 1991, https://www.senado.gov.co/images/Archivospdf/elsenado/Normatividad/constitucion_politica.pdf

Constitución Política de la Ciudad de México, 2017, <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/751be5c6aeffa6ed302d12aa901f05e4cb9a6c84.pdf>

- Constitución Política de la República de Panamá, 1972,
<https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Panama/vigente.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917,
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf
- Constitución Política del Estado de Aguascalientes, 1917,
<http://www.congresoags.gob.mx/Laws/DownloadPdf/329>
- Constitución Política del Estado de Sinaloa, 1917,
https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/pdfs/leyes/Ley_9.pdf
- Constitución Política del Estado libre y soberano de Baja California, 1953,
https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Leyes/TOMO_I/20200902_CONSTBC.PDF
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, 2017,
https://congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads/LegislacionEstatal/Constitucion/constitucion_local_reorganizada_03Agos2019_113.pdf
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero,
<http://congresogro.gob.mx/62/legislacion/>
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, 1922,
<https://bit.ly/3liL6CM>
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca,
<https://xurl.es/a6xid>
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas,
<https://www.congresozac.gob.mx/f/elemento&cual=172>
- Constitución Política del Perú, 1993,
<http://www.congreso.gob.pe/Docs/files/constitucion/constitucion2019/index.html>
- Constitución Política del Perú,
<http://www.congreso.gob.pe/Docs/files/constitucion/constitucion2019/index.html>

Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de consulta popular y revocación de mandato*, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5582486&fecha=20/12/2019

Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Gobernación y de Estudios Legislativos, segunda, sobre la minuta con proyecto de decreto por el que se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, aprobado por el pleno del Senado el 21 de abril de 2015, http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/54208

Ley 131 de 1994 por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones, 1994, Colombia, <http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1648177>

Ley 134 de 1994 por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana, 1994, Colombia, Artículo 64, <https://bit.ly/3acLXTI>

Ley 1757 de 2015 por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática, 2015, Colombia, <https://bit.ly/385EQJL>

Ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, 2015, <https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/Textos/26300.pdf>

Ley 30315, ley que modifica diversos artículos de la Ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, 2015, http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Expvirt_2011.nsf/Repepxvirt?OpenForm&Db=201100325&View

Ley 741 de 2002 por la cual se reforman las Leyes 131 y 134 de 1994, Reglamentarias del voto programático, 2002, Colombia, <http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1667612>

Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, 2019,
<https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/848311bb33dc16d3d3e5586054b0439772cef206.pdf>

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Aguascalientes, 2018,
<http://www.congresoags.gob.mx/Laws/DownloadPdf/235>

Ley de Participación Ciudadana Reglamentaria del Artículo 19 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, 2017,
<http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/leyes/pdf/LPARTICIPACIONCIUM.pdf>

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Acción de inconstitucionalidad 8/2010*,
22 de marzo de 2012,
<http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=118943>

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Acción de inconstitucionalidad 63/2009*,
01 de diciembre de 2009,
<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=112732>