



UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

PROGRAMA DE MAESTRÍA EN DERECHO CON OPCIONES

LA REVOCACIÓN DE MANDATO EN MÉXICO

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRA EN DERECHO CON OPCIÓN TERMINAL EN CIENCIAS POLÍTICAS

PRESENTA:

LIC. LILIANA ISABEL LEÓN NAVA

DIRECTOR DE TESIS:

DR. ALEJO MALDONADO GALLARDO

Morelia, Michoacán, febrero de 2020.

*A Dios por el regalo de la vida y
su inmenso amor y providencia.*

*A mis padres Marina y Octavio por su amor incondicional,
apoyo en todo momento, paciencia y ejemplo.*

*A mi hija Nailea Liliana,
el motor que me impulsa a esforzarme cada día.*

*A mi esposo Eric,
por su inspiración para emprender esta travesía.*

*A mis hermanas Laura y Marlene y mi hermano Octavio
por su amor y solidaridad.*

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, que siempre me ha abierto sus puertas y a la cual debo la mayor parte de mi formación académica.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), que me brindó la oportunidad de formar parte de su comunidad de becarios.

A cada uno de mis profesores que me han transmitido conocimientos, pero sobre todo ejemplo de superación, entrega, responsabilidad y pasión por adquirir nuevos conocimientos, de manera especial al Doctor Alejo Maldonado Gallardo por su paciencia y aportaciones en la dirección de esta tesis, y a la Dra. María Teresa Vizcaíno López.

Al Licenciado Sergio Mecino Morales y a la Lic. María Cristina Iniestra Álvarez, por las facilidades que me brindaron y sin las cuales no hubiese sido posible iniciar este proyecto.

ÍNDICE GENERAL

RESUMEN/ PALABRAS CLAVE	VII
ABSTRACT/ KEYWORDS	VII
INTRODUCCIÓN	IX

CAPÍTULO I

LA DEMOCRACIA DIRECTA

1.1. Orígenes de la democracia	2
1.1.1. De las formas de gobierno en general	2
1.1.2. De la democracia en particular	8
1.2. Significado del término democracia	15
1.3. Conceptos de democracia directa	17
1.4. Formas de la democracia directa	20
1.4.1. Plebiscito	21
1.4.2. Referéndum	22
1.4.3. Iniciativa popular	23
1.4.4. Revocación de mandato	24
1.5. La democracia en el moderno Estado Mexicano	25
1.6. La democracia directa en México	32
1.7. Los retos de la democracia en México	34

CAPÍTULO II

GENERALIDADES DE LA REVOCACIÓN DE MANDATO

2.1. Naturaleza de la revocación de mandato	38
2.1.1. Concepto de revocación de mandato	38
2.1.2. Destinatarios de la revocación de mandato y reconocimiento jurídico	40
2.1.3. Tiempo de aplicación de la revocación de mandato	41
2.1.4. Procedimiento de la revocación de mandato	42
2.2. Argumentos a favor y en contra de la revocación de mandato	46
2.2.1. Argumentos a favor	46
2.2.1.1. Soberanía popular	46
2.2.1.2. Mayor proximidad entre gobernantes y gobernados	47
2.2.1.3. Ciudadanía vigilante	48
2.2.1.4. Empodera a la ciudadanía	48
2.2.1.5. Aliciente a la responsabilidad	49
2.2.1.6. Válvula de escape	50
2.2.1.7. Dificultad de otros procedimientos	50
2.2.1.8. Falta de representatividad como motivo adicional de destitución	51
2.2.1.9. Una vía institucional	52
2.2.1.10. Fortalecimiento del sistema representativo	53
2.2.2 Argumentos en contra	54

2.2.2.1. Existencia de métodos mejores	54
2.2.2.2. La reelección consecutiva de funcionarios como el instrumento ideal de control	55
2.2.2.3. Abuso al principio republicano de mayoría	56
2.2.2.4. Los procesos revocatorios generan polarización y división social	57
2.2.2.5. Consecuencias contraproducentes	58
2.2.2.6. Error en el destinatario	59
2.2.2.7. La revocación del mandato atenta contra el principio de representación del cuerpo electoral	59
2.2.2.8. Uso para fines contrarios	60
2.2.2.9. Se convierte en aliciente de la inactividad y falta de creatividad de los funcionarios públicos	60
2.2.2.10. Votación costosa	61
2.3. Algunas experiencias sobre la revocación de mandato	62
2.3.1. Suiza	63
2.3.2. Estados Unidos de Norteamérica	64
2.3.3. Perú	70

CAPÍTULO III

MARCO JURÍDICO DE LA REVOCACIÓN DE MANDATO EN LA REPÚBLICA MEXICANA

3.1. Historicidad	76
3.2. La revocación de mandato en legislaciones estatales	82
3.2.1. Aguascalientes	83
3.2.2. Baja California	85
3.2.3. Baja California Sur	86
3.2.4. Campeche	86
3.2.5. Chiapas	87
3.2.6. Chihuahua	88
3.2.7. Hidalgo	89
3.2.8. Jalisco	90
3.2.9. Morelos	90
3.2.10. Oaxaca	92
3.2.11. Sinaloa	93
3.2.12. Zacatecas	94
3.3. Criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con respecto a la revocación de mandato	95
3.4. Análisis jurídico de la revocación de mandato en la nueva reforma constitucional	98
CONCLUSIONES	105
ANEXO ÚNICO	109
FUENTES DE INFORMACIÓN	115

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla número 1	67
Tabla número 2	69
Tabla número 3	73
Tabla número 4	78
Tabla número 5	81

RESUMEN

La revocación de mandato es una figura de democracia directa de origen suizo, definida como el procedimiento mediante el cual los ciudadanos pueden destituir mediante una votación a un funcionario público, antes que expire el periodo para el cual fue electo. En el continente americano ha sido implementada en países como Estados Unidos, y en Latinoamérica el caso más particular es el de Perú; sin embargo en México, hasta antes del año 2019, no se había adoptado como parte del sistema constitucional, pese a ello, existió por varios años una gran tendencia a que dicha figura se volviera parte del sistema legal y constitucional mexicano, como una manera de controlar el actuar de los servidores públicos, esto se vio reflejado en las iniciativas de reforma que fueron presentadas en los congresos locales y en el Congreso de la Unión, especialmente la impulsada por el actual Presidente de la República Mexicana, Andrés Manuel López Obrador, la cual finalmente fue concretada, publicándose en el Diario Oficial, el 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, el 20 de diciembre de 2019.

PALABRAS CLAVE: Democracia, democracia directa, revocación de mandato, voluntad popular, elecciones.

ABSTRACT

The revocation of mandate is a figure of direct democracy of Swiss origin, defined as the procedure by which citizens can dismiss by a vote a public official, before the expiry of the period for which he was elected. In the American continent it has been implemented in countries like the United States, and in Latin America the most particular case is that of Peru; However, in Mexico, until before the year 2019, it had not been adopted as part of the constitutional system, despite this, for several years there was a great tendency for that figure to become part of the Mexican legal and constitutional system, as a way to control the actuary of the public servants, this was reflected in the reform initiatives that were carried out in the local congresses and in the Congress of the Union, especially the one promoted by the current president of the Mexican Republic, Andrés Manuel López Obrador, which finally, the decree declaring and reforming various provisions of the Political Constitution of the United States of Mexico, regarding Popular Consultation and Revocation of Mandate on December 20, 2019, was published in the Official Gazette.

KEYWORDS: Democracy, direct democracy, revocation of mandate, popular will, elections.

INTRODUCCIÓN

México ha venido arrastrando por décadas, el lastre de problemas tan arraigados como la corrupción y la impunidad, que se han gestado en las altas esferas de mandos de gobierno, invadiendo como un cáncer a toda la sociedad, derivando en un círculo vicioso que ha provocado una crisis democrática, en la cual, se observa por un lado la falta de representación por parte de los gobernantes hacia la ciudadanía, pues estos como servidores públicos, han centrado su actuación en base a intereses personales y no así, a los intereses colectivos que buscan alcanzar el bien común; y por el otro lado, la desconfianza de los ciudadanos en las instituciones y en los servidores públicos.

Como ejemplo de ello, podemos mencionar el famoso caso del ex gobernador de Veracruz, Javier Duarte de Ochoa, a quien se le acusó de haber desviado recursos públicos a través de una red de empresas fantasma y finalmente se declaró culpable de lavado de dinero y asociación delictuosa¹; desafortunadamente ocurren frecuentemente casos como este, en el que los servidores públicos se enriquecen con el dinero público, que no llega a los fines lícitos que debería tener, -obstaculizando el progreso y generando otros problemas como la pobreza, la inseguridad, sistemas educativos deficientes, falta de medicamentos- y peor aún, pocos son los casos que llegan a los tribunales y se castigan.

Todo esto hace evidente, que los mecanismos que se han venido implementando en nuestro país no han sido lo suficientemente eficaces para combatir esa problemática, y por ende se debe pensar en estructurar nuevas alternativas, que ataquen el problema desde su origen, es decir, los servidores públicos que no actúen conforme a derecho; y en el momento preciso, el cual sería, desde que se comete la falta y no hasta que termina su periodo como

¹ Gallegos, Zorayda, *El exgobernador mexicano Javier Duarte es condenado a nueve años de prisión tras declararse culpable*, Periódico El País, 27 sep. 2018, https://elpais.com/internacional/2018/09/27/mexico/1537999590_041505.html (consultado 10-11-2019).

servidor público, es así que nos encontramos ante el horizonte de un mecanismo nuevo para la mayoría de los mexicanos: la revocación de mandato.

Según María Soledad Sisterna, nos encontramos en la actualidad ante una crisis de democracia, la cual define como una inminente transformación del sistema democrático, relacionada con las profundas dificultades que enfrenta hoy la función pública poliárquica, en términos de la falta de instrucción de un importante sector de la población del mundo, lo cual sin duda incide en una menor persistencia y profundidad de la actividad política de la ciudadanía desde sus diversos sectores.”² Los principales elementos que caracterizan a dicha crisis, son los altos índices de corrupción, que merman todas las áreas de la vida pública, con un alto porcentaje de falta de transparencia y rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos, en donde se pugna de manera primordial por conseguir los intereses de un determinado grupo político, dejando a un lado el bien común y el bienestar para la mayoría de los ciudadanos, lo cual alienta la desigualdad social, política y económica.

Es así que ante la desconfianza de la ciudadanía en los políticos y su actuar al frente de cargos de elección popular, se fue introduciendo de manera paulatina, en nuestro país, la idea de contar con mecanismos de destitución para los servidores públicos que no cuenten con la aprobación de la mayoría de los ciudadanos para continuar en sus cargos públicos durante todo el periodo para el cual fueron electos, destituyéndoseles, sin necesidad de esperar a que concluya su encargo e independientemente de los procedimientos administrativos de responsabilidad o juicios políticos que pudieran instaurárseles.

De esta manera, comienza a aparecer en el panorama democrático actual, la inminencia de introducir mecanismos que alienten dicha participación ciudadana, como un medio para garantizar que la toma de decisiones favorezca a la mayoría y no solo a grupos políticos. Así pues, la revocación de mandato aparece en los sistemas democráticos actuales, como un medio que pudiera hacer frente a dicha crisis de democracia, ya que constituye un procedimiento

² Cisternas Reyes, Ma. Soledad, *Derecho, democracia y no discriminación*, Colección miradas 4, México, CONAPRED, 2007, p. 133.

que hay que situar en el marco de la democracia directa y en el ámbito subjetivo de la titularidad del poder público, pues nos lleva de manera directa a la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo público³.

En este contexto, surgió la inquietud de estudiar el tema de la presente tesis, que se centra en la revocación de mandato, ante el percatamiento de que dicha figura no ha sido aplicada en México, -salvo el caso de algunas comunidades indígenas, en las cuales bajo sus usos y costumbres han adoptado la figura de la revocación de mandato, pero con sus propias características-, y de que en los últimos años, fueron en aumento las iniciativas de ley para introducirla en nuestro sistema legal, en las cuales se afirmó que es un mecanismo que contribuye a solucionar los problemas de una crisis democrática. El interés por analizar dicha figura y llegar a corroborar, en su caso, dichos argumentos, fueron las semillas que hicieron germinar este trabajo.

De dichas iniciativas, finalmente fue concretada una de ellas, la impulsada por el actual Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, a través de los Diputados de su partido político, MORENA, la cual en un primer momento manifestó como uno de sus compromisos de campaña, siendo un tema que generó para el Presidente cierta prioridad, ya que en septiembre de 2018 se inició el procedimiento legislativo de reforma, incluso antes de que él asumiera el cargo de manera formal; sin embargo, la polémica que creo el tema, y la oposición de un grupo de legisladores, que consideraban que la revocación de mandato sería utilizada con fines proselitistas e incluso que abriría la posibilidad para la reelección del Presidente de la República; hicieron que el procedimiento de reforma se llevara en la discusión prácticamente todo el año 2019.

Fue así como el 14 de marzo de 2019, la Cámara de Diputados aprobó, después de un arduo debate, el dictamen que reforma y adiciona los artículos 35, 36, 41, 73, 81, 83, 99, 116 y 122 de la Constitución Política, en materia de revocación de mandato y consulta popular, con 329 votos a favor, 153 en contra

³ Cabrera Dircio, Julio, *Estado y democracia un acercamiento a la revocación de mandato*, México, Universidad Autónoma de Morelos, Ediciones Coyoacán, S.A. de C.V., 2010, p. 182.

y 2 abstenciones, y fue remitido a la Cámara de Senadores, para los efectos conducentes.⁴ Por su parte el Senado de la República aprobó el 15 de octubre de 2019, con 98 votos en pro, 22 en contra y una abstención en lo general y con algunas modificaciones, el dictamen a la minuta que reforma varios artículos de la Constitución Política, relativos a establecer el procedimiento de revocación de mandato, devolviendo la minuta respectiva a la Cámara de origen, para continuar el respectivo procedimiento legislativo⁵

El 28 de noviembre de 2019, la Cámara de Diputados, después de contar con la aprobación de 17 Congresos Locales, declaró constitucionales las reformas en materia de revocación de mandato y consulta popular.⁶ Finalmente el 20 de diciembre de 2019, fue publicado en el Diario Oficial, el 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.⁷

La presente investigación, puso en el centro del análisis a la revocación de mandato, partiendo del estudio de la democracia directa, ya que la revocación de mandato es, precisamente, una figura de democracia directa, en la cual se le da un poder especial a los ciudadanos, que no se limita al momento de elegir a sus gobernantes, si no que posterga el derecho de decisión de la ciudadanía, con el objeto de evaluar la actuación de sus representantes dentro de sus funciones gubernamentales.

En México son varios los autores que han abordado el aspecto conceptual de la revocación de mandato, entre los cuales encontramos a Alan

⁴Aprueba Cámara de Diputados reforma constitucional en materia de consulta popular y revocación de mandato, Boletín N°. 1279, 14 de marzo de 2019. <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/es/Comunicacion/Boletines/2019/Marzo/14/1279-Aprueba-Camara-de-Diputados-reforma-constitucional-en-materia-de-consulta-popular-y-revocacion-de-mandato> (consultado 10-11-2019).

⁵ Aprueban con modificaciones reforma constitucional sobre revocación de mandato y consulta popular, 15 de octubre 2019 <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/46451-aprueban-con-modificaciones-reforma-constitucional-sobre-revocacion-de-mandato-y-consulta-popular.html> (consultado 10-11-2019).

⁶ Ya es ley la revocación de mandato y la consulta popular, 29 de noviembre de 2019, <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2019/11/28/ya-es-ley-la-revocacion-de-mandato-y-la-consulta-popular-2354.html> (consultado 29-11-2019).

⁷ 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, Diario Oficial, 20 de diciembre de 2019, [dof.gob.mx > nota_to_doc](http://dof.gob.mx/nota_to_doc) (consultado 23-12-2019).

García Campos, Eduardo Andrade Sánchez, Enrique Sánchez Bringas y Julio Cabrera Dircio; sin embargo, al entrar a un estudio más profundo sobre el tema, el número de investigadores se reduce, lo cual da como resultado, que en nuestro país exista muy poca bibliografía al respecto. En primer lugar, esto podría entenderse debido a que es una institución relativamente nueva para nuestro sistema legal y constitucional, y por otro lado por tratarse de un mecanismo que genera gran controversia.

La revocación de mandato, según Alan García Campos, puede definirse como el procedimiento mediante el cual los ciudadanos pueden destituir mediante una votación a un funcionario público, antes que expire el periodo para el cual fue electo.⁸ Se refiere pues a la posibilidad de que un órgano de autoridad o la ciudadanía mediante una iniciativa popular pongan a consideración del electorado la remoción de un gobernante previamente electo. La consulta se hace a través de un procedimiento formal electoral mediante voto secreto y directo.⁹

A diferencia de otros procesos de destitución del cargo, la revocación de mandato se decide en las urnas por el mismo cuerpo electoral que designo al funcionario público y no supone una acción judicial que exija la garantía del debido proceso, el potencial resultado es el mismo: la destitución, sin embargo, el sujeto que decide es distinto: la ciudadanía.¹⁰

Por lo anterior, es importante plantearnos, si existe un ejercicio democrático en México, tanto teórico, jurídico, político y en la práctica electoral, a través de las siguientes interrogantes:

- ¿Cuál ha sido la acción jurídica de la democracia directa en México?
- ¿Cuál es la naturaleza jurídica de la revocación de mandato?
- ¿En qué condiciones sería positiva la revocación de mandato en el marco jurídico mexicano?

⁸García Campos, Alan, *La revocación de mandato un breve acercamiento teórico*, Revista Quid Iuris del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, Año 1, Volumen 1, <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/quid-iuris/article/view/17286/15495>.

⁹ *Ibid.*, p. 26.

¹⁰ *Ibid.*, p. 27.

Las hipótesis en las que se basa la presente investigación son las siguientes: La democracia directa en México se ha desarrollado escasamente y de manera paulatina, por ello los mecanismos de democracia directa que se han implementado, no son suficientes para combatir los problemas críticos de la democracia. La propia naturaleza jurídica de la revocación de mandato la convierte en la alternativa ideal para hacerle frente a la crisis de democracia, ya que, le otorga a la ciudadanía un poder de decisión permanente. Teóricamente, la implementación de la revocación de mandato en el sistema jurídico mexicano sería positiva, si se da en condiciones sociales, culturales y políticas, en las que, efectivamente se busque el bien común y no los intereses de grupo.

El objetivo general de este trabajo fue el de analizar la figura de la revocación de mandato, para conocer si su implementación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hará frente a los problemas de la crisis de democracia en México. Los objetivos específicos son los siguientes:

1. Examinar el concepto teórico y la acción jurídica de la democracia directa, para entender su origen doctrinal, puesto que la revocación de mandato es una de las formas de democracia directa.
2. Estudiar la naturaleza jurídica de la revocación de mandato, para estar en condiciones de establecerla como un medio ideal para combatir la crisis actual de democracia.
3. Analizar el marco jurídico actual de la revocación de mandato en México para conocer el estatus en el que se encuentra.

Por otro lado, es importante mencionar que la investigación llevada a cabo fue fundamentalmente teórica, ya que se realizó a través de procesos de abstracción, análisis, síntesis, inducción y deducción. Se desarrollaron a partir de la consulta a diferentes fuentes primarias como los son documentos originales, libros, revistas, entrevistas, apuntes de la investigación, encuestas, constituciones, leyes, etc.; así como fuentes secundarias tales como obras de referencia (diccionarios o enciclopedias), fuentes de información citadas en el texto, bibliografías e índices.

Cabe destacar que, como alumna de Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, fueron tomados en cuenta los Lineamientos Institucionales emitidos por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho y los Criterios expedidos por la propia Universidad; haciendo la redacción de los productos derivados del mismo, conforme al sistema de citación hispanico.

Este trabajo fue viable puesto que conté con dos años para llevarla a cabo, y con la disposición de recursos, tanto económicos, al ser becaria del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; así como también con el recurso humano para llevarla a cabo, que en primer término fui yo, como autora de esta investigación ya que la naturaleza de la misma no requirió el involucramiento directo de más sujetos y en segundo lugar mi Director de tesis y mi profesora del Seminario de Actualización Metodológica.

Esta investigación beneficiará a toda la población mexicana ya que como señale al principio, con las conclusiones obtenidas estaremos en posibilidades de saber si una figura de este tipo coadyuva para que el actuar de los servidores públicos sea más apegado a derecho y a la vez haga más participativa a la ciudadanía, haciéndole frente a la crisis de democracia que atravesamos y que tanto ha afectado el buen desarrollo de las instituciones gubernamentales.

La delimitación espacial del tema es el territorio de la República Mexicana, ya que la implementación de la revocación de mandato debe ser partiendo de la Constitución Federal, para después homologarlo a las constituciones locales. En cuanto a la delimitación temporal, es partiendo del año 2009 porque es el año de las primeras reformas para incluir la revocación de mandato en las legislaciones estatales, al año 2019, pues al ser el año que transcurre nos indicará la situación actual del país en este tema.

Sin embargo, antes de entrar al estudio detallado de la revocación de mandato, es importante conocer el contexto histórico dentro del cual se ha ido desarrollando, y ya que se trata de una institución de democracia directa, es necesario analizar también los orígenes de la democracia en general y los de la democracia directa en específico, para con posterioridad centrarnos en el

surgimiento de la revocación de mandato, la manera en la cual se ha aplicado en algunos lugares específicos, y sobre todo que efectos ha acarreado, si su implementación ha contribuido a fortalecer la cultura democrática, la ha minado o la ha dejado igual. Ello se realiza con el propósito de hacer una valoración sólida, con elementos contundentes que permitan concluir que tan viable resulta la implementación de la revocación de mandato en el sistema constitucional y legal mexicano.

Por lo anterior esta tesis lleva por nombre: *La Revocación de Mandato en México*, se encuentra estructurada en tres capítulos: el primero denominado la democracia directa; ya que es menester conocer cuál es el origen de una institución como la revocación de mandato, que inminentemente nos llevara a los orígenes de la democracia y de manera específica a la democracia directa, ya que la revocación de mandato es una de las formas que reviste. El segundo capítulo lleva por nombre: generalidades de la revocación de mandato, porque en él se abordan sus cuestiones generales, con la finalidad de empaparnos de su naturaleza jurídica y adentrarnos al estudio de sus fines y procedimiento. Por último, en el tercer capítulo titulado: marco jurídico de la revocación de mandato en la república mexicana, se busca conocer de manera específica cual es el estado actual en el que se encuentra la revocación de mandato en el marco jurídico mexicano, finalizando con algunas reflexiones en torno a la reciente reforma constitucional en la materia.

Así pues, en el primer capítulo de la tesis, se aborda el tema de la democracia directa y de manera específica los orígenes de la democracia, pues es importante conocer los antecedentes históricos y las posiciones de los diferentes pensadores que por siglos han planteado y contribuido a la formación de conceptos concretos de lo que entendemos hasta nuestros días por democracia, por lo tanto se hace un breve recorrido histórico desde la antigua Grecia y Roma, para estudiar las posturas de los pensadores clásicos como Platón y Aristóteles, entre otros, para llegar a las formas que en la actualidad reviste la democracia directa, analizando si es que esas formas se aplican en

nuestro sistema jurídico mexicano, y cuál es el panorama actual de nuestro país en temas de democracia directa.

Por lo que respecta al segundo capítulo, en la primera parte, el análisis se enfoca ya propiamente en lo que es la figura de la revocación de mandato con todas sus generalidades, como lo son sus conceptos, su naturaleza jurídica, la forma en la que se ha estructurado su procedimiento de aplicación, los argumentos a favor y en contra de dicha institución, para posteriormente, en una segunda parte, abordar el estudio desde tres países que ya implementan ese mecanismo de democracia directa: Suiza al ser el país donde tiene su origen histórico esta institución, Estados Unidos de Norteamérica, como primer país de América en el que fue implementado y que hasta la fecha se sigue teniendo como parte de su sistema constitucional y legal en algunos Estados, y finalmente Perú, como el ejemplo más destacado de su implementación en países latinoamericanos.

Finalmente, en el tercer capítulo se hace un análisis de la revocación de mandato en la república mexicana, estudiando la manera en la cual la legislación de las entidades federativas ha contemplado a la revocación de mandato, los diversos criterios que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido al respecto de esta figura y la reforma constitucional que ha impulsado el Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, sobre el tema.

El método empleado para la agrupación de los conceptos básicos de cada capítulo fue el método analítico, ya que este método nos permite conocer más del objeto de estudio, con lo cual se puede: explicar, hacer analogías, comprender mejor su comportamiento y establecer nuevas teorías. De manera específica para el capítulo 3 se empleó el método analógico, que es aquel por medio del cual se comparan fenómenos y puesto que en ese capítulo se revisaron las legislaciones locales para hacer una comparación entre estas con el tema que nos ocupa, es decir la revocación de mandato. Por otro lado, las técnicas empleadas, fueron técnicas de investigación documental.

Resulta trascendente hacer mención, de que uno de los problemas enfrentados a lo largo de la investigación, fue la falta de obras literarias que aborden específicamente el tema de la revocación de mandato, situación que pone en evidencia que no ha sido un tema al que se le haya dado trascendencia en nuestro país, ni en la doctrina, ni en la legislación; motivo que lo convierte en un estudio más interesante, actual y necesario.

Cabe destacar, que en base a la experiencia de este estudio, surgen como líneas pendientes de investigación, por un lado, los procesos de revocación de mandato que se han llevado a cabo en Cuba y Venezuela, respecto de la figura del Presidente de la república, la manera en la cual se ha llevado a cabo, el comportamiento que ha mostrado la ciudadanía, los resultados obtenidos y los efectos sociales, todo ello con el fin de hacer un estudio comparado de lo que podría suceder en México, al aplicarse la revocación de mandato, así como estudiar el comportamiento social de los mexicanos respecto de su aplicación. Por otro lado, hacer un estudio detallado de la manera en la cual los pueblos y comunidades indígenas ya llevan a la práctica la revocación de mandato, pero con sus características, y cuáles han sido los resultados obtenidos.

CAPÍTULO I

LA DEMOCRACIA DIRECTA

La democracia como forma de gobierno ha sido un tema en el cual muchos pensadores han centrado su estudio, lo cual no es de extrañarnos, pues a pesar de los múltiples aspectos negativos que ésta pueda llegar a tener, lo cierto, también es, que los aspectos positivos que reviste son muchos, por lo tanto, es importante conocer las posturas que a lo largo de la historia la doctrina nos ha heredado.

Puesto que México adoptó como forma de gobierno el sistema republicano, democrático y federal, este análisis no debe hacerse de una manera meramente informativa, sino que es conveniente, que se realice partiendo de la idea de que, el entorno en el que nos desarrollamos está basado en los valores de la democracia, por lo tanto su análisis es casi una cuestión obligatoria, para conocer sus fortalezas y debilidades, pero sobre todo para proponer mecanismos que contribuyan a desarrollar a la democracia como una forma de vida, más que solo una forma de gobierno, en la cual tanto las instituciones como los servidores públicos recobren la confianza de la ciudadanía.

De manera concreta, es importante estudiar las formas de democracia directa, ya que pueden llegar a ser los medios adecuados para hacerle frente a la crisis de democracia a la que nos enfrentamos; y puesto que la revocación de mandato es una de esas formas, es preciso iniciar su análisis, a partir de su origen doctrinal. Para con posterioridad examinar a groso modo, la manera en que la democracia se ha desarrollado en el moderno Estado Mexicano, así como los desafíos que enfrenta.

1.1. Orígenes de la democracia

1.1.2. De las formas de gobierno en general

Existe evidencia histórica, de que el hombre desde tiempos inmemorables, es un ser eminentemente social, de tal suerte, que como señala Eduardo Andrade Sánchez, la sociedad humana se presenta, como una organización, no como una acumulación uniforme de unidades individuales, sino más bien entrelazadas, dispuestas de cierto modo: organizadas; es decir, seres humanos que viven en comunidad, pero no solamente juntos sino interrelacionados, en comunicación y cooperación mutuas, en suma, en convivencia. Dicha forma de organización social fue dando origen a lo que en la actualidad conocemos con el vocablo: Estado.¹¹

A lo largo de la historia y a raíz de las condiciones geográficas, políticas, ideológicas, sociales, e incluso los conflictos bélicos y las condiciones climatológicas, cada Estado fue acogiendo distintas maneras de organizarse bajo sus propios esquemas, es decir, fue adoptando sus propias formas de gobierno. Como señala Norberto Bobbio, las diversas formas de gobierno no constituyen únicamente diversas formas de organizar la vida política de un grupo social, sino también son estadios o mementos diferentes, generalmente uno concatenado con otro, del proceso histórico, es decir, de acuerdo a una concepción cíclica, una forma de gobierno se disuelve para transmutarse en otra; así por ejemplo, la monarquía, que es la forma buena, decae en la tiranía que es la forma mala, naciendo como reacción la aristocracia, que es a su vez

¹¹ Eduardo Andrade Sánchez, *Teoría General del Estado*, 2ª ed., México, Oxford University Press, 2003, p. 3.

una forma buena, la cual al decaer en oligarquía genera la democracia y así sucesivamente.¹²

Las civilizaciones antiguas, quizá sin tener una conciencia totalmente clara, de que en el modo de organizarse estaban creando formas de gobierno, fueron adoptando costumbres, ideas y leyes que les permitieron ir afrontando su realidad social. Así por ejemplo en Babilonia (1700 a.C.), el Código de Hammurabi estableció para la aristocracia, importantes beneficios, como el hecho de que la función judicial dejó de ser impartida por la clase sacerdotal y fue asignada a la nobleza.¹³ En el imperio Hitita (1500 a.C.) predominó de igual forma el poder de la aristocracia, donde la organización social estaba basada en los sistemas monogámico y feudal con la existencia de esclavos y siervos¹⁴. En Egipto hacia el año 1350 a. C., encontramos una monarquía teocrática absolutista, pues el Faraón, que era la personificación del monarca, reunía en sí todos los poderes del Estado y al considerarse a sí mismo hijo o escogido de Dios, por lo tanto, no le rendía cuentas a nadie.¹⁵

Por otro lado, son muchos los pensadores, partiendo desde los grandes filósofos griegos como Platón y Aristóteles, que han centrado su análisis en las distintas formas de gobierno, siendo el tema central de la teoría de las formas de gobierno, la interrogante, de cómo estaba dividido el poder dentro de una polis, haciendo clasificaciones de estas de acuerdo a sus características y peculiaridades, en segundo lugar, el hecho de saber cuál de ellas es la mejor, y finalmente como lograr la estabilidad de esa forma de organización. Como punto de partida se habla del nacimiento del cuerpo político, el cual debe ser gobernado, es decir, guiado a un buen fin, pero la manera de guiarlo no es única, por el contrario, existen múltiples formas de hacerlo, de acuerdo a la manera en la que se encuentre dividido el poder en la sociedad, la forma en la

¹² Norberto Bobbio, *La Teoría de las Formas de Gobierno*, (José F. Fernández Santillán, Traductor), 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p.13.

¹³ Enrique Sánchez Bringas, *Derecho Constitucional*, 2ª ed., México, Editorial Porrúa, 2002, p. 48.

¹⁴ Hugo Hiriart, *Sabor de Antigüedad*, <http://www.revistadelauniversidad.unam.mx/3907/pdfs/107-108.pdf>, (consultado: 25-07-2018).

¹⁵ Valeria Fiallos, *Egipto y sus Formas de Estado y de Gobierno*, https://prezi.com/ipay1t_5t059/egipto-y-sus-formas-de-estado-y-gobierno/, (consultado: el 25-07-2018).

que se distribuya la propiedad, o bien, si el cuerpo político decide ceder su soberanía, a quien se la cede y por cuánto tiempo lo hará es decir si será por un tiempo determinado o indefinido.¹⁶

Para poder comprender los conceptos actuales sobre las formas de gobierno, es casi indispensable hacer referencia a la cultura helénica, es decir, al pensamiento de los griegos y los dorios. Heródoto fue el primero en plantear lo que, a la posteridad sería conocido precisamente como formas de gobierno, haciendo énfasis en los peligros que llevaban consigo la tiranía, la democracia y la oligarquía. Además, se inclinó por la monarquía como la forma de gobierno más apropiada¹⁷. Sócrates por su parte era partidario de la idea de la fuerza de la comunidad frente a la de un solo hombre, la cual defendió en el dialogo Gorgias, expreso la necesidad de que el gobierno de la ciudad fuera dirigido por un hombre virtuoso, pues solo así se puede lograr el bien de la colectividad.¹⁸

Platón por ejemplo, en su obra *La República* estableció seis formas de instituciones políticas, de ellas dos designan a la constitución ideal y cuatro designan a las formas reales las cuales de manera sucesiva se van alejando cada vez más de la constitución ideal,¹⁹ es decir para Platón, se suceden formas malas, unas peores que las anteriores, de esta manera la oligarquía representa la forma corrupta de la democracia; con posterioridad en su *Dialogo Las Leyes* ya se limita a una configuración dualista, por un lado habla de la monarquía ejercida por el poder de una sola persona, y por el otro la política que representaba el poder del pueblo.²⁰

Aristóteles constituye un referente innegable en cuanto al tema de las formas de gobierno se refiere, ya que con la clasificación que hace de ellas instituyó la teoría clásica de las mismas, la cual ha perdurado hasta nuestros

¹⁶ José Javier Blanco Rivero, *De la Teoría de las Formas de Gobierno a la Evolución del Poder*, *Léxico Científico y Complejidad en la Ciencia Política*, p. 400, <file:///C:/Users/Dip%20Antonio%20Sosa/Downloads/21441-Texto%20del%20art%C3%ADculo-84594-1-10-20180424.pdf>, (consultado: el 25-07-2018).

¹⁷ Enrique Sánchez Bringas, *Op. Cit.*, p. 50.

¹⁸ *Ídem.*, p.51.

¹⁹ Norberto Bobbio, *Op. Cit.*, p.23.

²⁰ *Ídem.*, p. 27.

días solo con ligeras variaciones.²¹ Cabe hacer mención, que Aristóteles no utiliza el término formas de gobierno, el vocablo que emplea para referirse a ellas es el de *Politeia*, que generalmente se traduce como constitución. En su obra *la Política* Aristóteles nos da varias definiciones de constitución (entendida como formas de gobierno), una de ellas es la siguiente: “La constitución es la estructura que da orden a la ciudad estableciendo el funcionamiento de todos los cargos y sobre todo de la autoridad soberana.”²²

Aristóteles divide a las formas de gobierno en puras e impuras, en razón de si el gobierno se ejercía en beneficio de toda la colectividad o solo del gobernante, además otro criterio que utilizó para establecer dicha clasificación fue el del número de personas que ejercen el poder. De tal suerte que esta clasificación queda configurada de la siguiente manera: a) Formas de gobierno puras o justas: 1. Monarquía. Aquel gobierno que recae en un solo individuo para el beneficio de todos. 2. Aristocracia. Es cuando el gobierno recae en varias personas en beneficio de la colectividad. 3. Democracia. Es cuando la mayoría gobierna en beneficio de la colectividad. b) Formas de gobierno impuras o injustas. 1. Tiranía. Cuando el gobierno recae en un solo individuo, pero solo para su beneficio personal. 2. Oligarquía. Se refiere al gobierno que es ejercido solo por un grupo de individuos, pero obteniendo solo beneficios para dicho grupo. 3. Demagogia. Cuando la mayoría es la que gobierna, pero para su beneficio, afectando a la minoría.²³

La conclusión a que llega Aristóteles en su análisis que hace Aristóteles, es la de sostener que cualquiera que se encuentre involucrado en las cuestiones del gobierno, de una manera práctica y casi obligada, deberá estudiar cuantas clases de oligarquía y de democracia existen, para poder saber cuáles son las leyes que deben implementarse en cada caso específico; pues con este estudio se podrá determinar cuál es la mejor forma de gobierno

²¹ *Ídem*. p.33.

²² *Ibíd.*, p.33-34.

²³ Enrique Sánchez Bringas, *Op.Cit.*, p. 51.

para cada Estado de acuerdo a sus características propias.²⁴ Otro tema al que Aristóteles le da importancia es al papel que juegan los gobernantes, de acuerdo a la forma de gobierno que se adopte, nos dirá que para que la forma de organización sea exitosa deberá contar con tres cuerpos de gobierno: el cuerpo deliberativo, el cuerpo de magistrados y el cuerpo jurídico.²⁵

El cuerpo deliberativo, deberá ser el encargado de llevar a cabo alianzas con otras ciudades, depositándose en él, todos los asuntos diplomáticos, tales como declarar la guerra y hacer la paz, enviar y recibir embajadas; además la integración de este órgano deberá hacerse con hombres experimentados y prudentes. El cuerpo de magistrados debía rendirle cuentas al cuerpo deliberativo, ya que las funciones de los magistrados eran de mando, de gobierno y de ejecución. Finalmente, el cuerpo jurídico era el encargado de impartir justicia, proponiendo la especialización de los tribunales, de acuerdo con la materia de la controversia.²⁶

Polibio que fue un historiador griego del siglo II a.C., escribió una obra fundamental para la teoría de las formas de gobierno, se trata del libro VI de las Historias de Polibio, en el cual de una manera detallada describe la constitución romana, es decir la forma de gobierno de Roma y todas sus instituciones, describiendo las diferentes magistraturas tales como los cónsules, el senado, los tributos, la organización militar, por mencionar a algunas. Además una parte importante en su obra es cuando explica por qué se detiene a hacer el análisis de la constitución del pueblo romano, señalando lo siguiente: “La constitución de un pueblo debe considerarse como la primer causa del éxito o del fracaso de toda acción.”²⁷ Inicialmente expone que existen seis formas de gobierno, tres buenas y tres malas, las cuales se suceden cíclicamente, con lo cual confirma la teoría tradicional de las formas de gobierno, que ya había sido expuesta por Platón y Aristóteles, sin embargo agrega una séptima forma, con lo cual

²⁴ George H. Sabine, *Historia de la Teoría Política*, (Vicente Herrero, Traductor), 3ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 105.

²⁵ *Idem*.

²⁶ Enrique Sánchez Bringas, *Op. Cit.*, p. 52.

²⁷ Norberto Bobbio, *Op. Cit.*, p.45.

presenta por primera vez la teoría del gobierno mixto, de la cual asegura que Roma representa el mejor ejemplo.

En la época medieval, Bartolo en su tratado: *De regimine civitatis*, realiza un estudio sobre la tiranía, haciendo una distinción entre el tirano que lo es porque ejerce abusivamente el poder y el tirano que lo es porque adquirió el poder sin tener derecho a él²⁸. Hasta este punto de la historia el centro del análisis eran las ciudades-estados, es decir todo lo referente a la polis y al hombre como animal político, con la muerte de Aristóteles, acaecida en el año 322 a. C., se da fin a esta era, comenzando una nueva donde el centro del análisis ya es el hombre como individuo, de tal suerte que el hombre debe aprender a vivir solo pero a la vez como parte de una unión social mucho más amplia e impersonal que la ciudad-estado.²⁹

Con Maquiavelo comienza una nueva era del pensamiento político, inaugurándose lo que hasta hoy conocemos propiamente como teoría política y con ello evidentemente también cambia el panorama de las formas de gobierno, adoptándose una clasificación de las mismas distinta. En su obra *El Príncipe* hace una distinción, que rompe con la clasificación que hasta entonces había perdurado, de manera textual dice: “Todos los Estados, todas las dominaciones, que ejercieron y ejercen imperio sobre los hombres, fueron y son republicas o principados.³⁰” aquí al hablar de la república se refiere tanto a la democracia, como a la aristocracia; y al hablar de principado se refiere a la monarquía. La diferencia sustancial entre una y otra radica en el hecho de que el poder sea ostentado por uno solo, teniéndose el principado; o bien, que el poder radique en la voluntad colectiva, teniéndose la república.

Juan Bodino en su obra *De la Republica*, dividida en seis libros, dedica el segundo a las formas de gobierno, en el cual nos dice: “Si la soberanía reside en un solo príncipe, la llamaremos monarquía, si en ella participa todo el

²⁸ *Ibíd.*, p. 62.

²⁹ George H. Sabine, *Op. Cit.*, p. 129.

³⁰ Nicolás Maquiavelo, *El Príncipe*, Madrid, Alianza Editorial, 2009, p.3.

pueblo, estado popular, y si la parte menor del pueblo, estado aristocrático.”³¹ Concibe a la republica como el justo gobierno de muchas familias, estableciendo que la autoridad debe disponer de un principio de reconocimiento o legitimidad en el desempeño de su cargo. Bodino define a la soberanía como el poder absoluto y perpetuo de la Republica. Admite que la soberanía puede residir en el príncipe o en el pueblo, pero de ningún modo es el poder de uno o de otro.³²

Thomas Hobbes no acepta las teorías que caracterizaron por años a las formas de gobierno, la de la distinción entre formas buenas y malas, y la que hace la diferenciación en mixtas, para él también el poder soberano es absoluto, ya que, si no lo es, no es absoluto. En su obra el Leviatán, rompe con la idea aristotélica del hombre como animal político, considerando que la sociedad es una obra humana, ya que en los inicios de la existencia del ser humano este vivió en un estado de naturaleza, en dicho estado no hay normas ni éticas, ni jurídicas, por lo tanto no existe ni lo justo, ni lo lícito, ni lo injusto, ni lo ilícito, por lo tanto el hombre se encuentra en la condición de ser el lobo del propio hombre.³³

1.1.2. De la democracia en particular

Al igual que el resto de las formas de gobierno que han sido planteadas a lo largo de la historia, la democracia como forma de gobierno tiene orígenes remotos y no surgió como una formula ya establecida, si como primer ejemplo de un Estado democrático tenemos a Grecia, la cual fue clasificada como una democracia, sin embargo dicha clasificación debe tomarse con ciertas reservas, pues era una población que comprendía dos grupos: por un lado los ciudadanos

³¹ Juan Bodino, *Los Seis Libros de la Republica*, (Pedro Bravo Gala, Traductor), 3ª ed., Madrid, Tecnos Editorial, 1997, p. 87.

³² Enrique Sánchez Bringas, *Op. Cit.*, p. 62.

³³ Thomas Hobbes, *Leviatán*, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1980, p. 67.

libres y por el otro los esclavos que estaban privados de cualquier derecho. En la polis griega se practicó la democracia directa en magnas asambleas populares, en las que el pueblo resolvía o era consultado en los graves asuntos de la *Hélade*³⁴. De manera específica en Atenas, aproximadamente en el año 750 a.C., el rey se vuelve, primero electoral, luego el elegido ejerce su cargo ya no en forma vitalicia, sino solo por diez años.³⁵

La Constitución de Solón en el año 594 a.C., estableció que la Asamblea Popular (*ekklesia*), integrada por cuatro clases, de acuerdo con la fortuna de cada uno, tenía la potestad de elegir a los arcontes (magistrados encargados de la administración de la ciudad y de cuestiones militares) entre los miembros de las clases más ricas, así como al Consejo de los Cuatrocientos, o sea la *boulé*, integrada por miembros de las tres clases no proletariadas, ya que los proletariados participaban en estas elecciones, pero no podían ser elegidos³⁶.

Roma siguió una evolución semejante a la de la *Hélade*, pero con formas políticas que obedecieron a nuevas situaciones. Aparece como un régimen social con el predominio de la clase quiritaria, y la exclusión de los esclavos y de los extranjeros. Una democracia limitada y aristocrática que se limita a las asambleas y *comitias*, fuera de las etapas de opresión y dominación cesarista.³⁷ Existieron dos importantes clases de *comitias*: la *Centuriata* y la Tributa.

Integrada por la totalidad de los ciudadanos romanos, la *Comitia Centuriata* estaba, organizada en centurias, que a su vez se dividían en 6 grupos los cuales se conjuntaban de acuerdo al nivel económico al que se perteneciera. En un inicio la primera clase contaba con noventa y ocho centurias, lo que hacía que usualmente todo el poder de decisión estuviera en sus manos, sin embargo, a través de una reforma se redujo este número,

³⁴ Andrés Serra Rojas, *Ciencia Política, La Proyección Actual de la Teoría General del Estado*, 20ª ed., México, Editorial Porrúa, 2005, p. 594.

³⁵ Guillermo Floris Margadat, *Panorama de la Historia Universal del Derecho*, 2ª ed., México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2013, p. 64.

³⁶ *Ibíd.*, p.66.

³⁷ Andrés Serra Rojas, *Op. Cit.*, p. 595.

quedando solo ochenta y ocho 88, lo que les obligaba a conseguir apoyo de las clases inferiores.

Cabe destacar que el sistema de votación en la *Centuriata* no representaba la idea “un hombre, un voto”, sino más bien significaba “una centuria, un voto”. En sus comienzos en esta asamblea residía la soberanía, ya que era la encargada de la legislación. Sin embargo, debido al gran número de personas que la integraban, y los contratiempos y problemas que representaba para establecer sistemas de votación, hicieron que sus atribuciones se limitaran a la elección de los magistrados (cónsules, pretores y censores) y por algún tiempo a juzgar casos de alta traición. En el caso de la *Comitia Tributa*, se distribuían a todos los ciudadanos romanos, patricios y plebeyos, para efectos electorales y administrativos, en treinta y cinco tribus, de igual manera que en la *Centuriata*, el voto era contado no de manera individual, sino por tribu.³⁸

Para hablar de los orígenes de la democracia también es necesario remontarnos a lo planteado por celebres pensadores, como es el caso de Platón, a través de su *Dialogo de la Leyes*, que hace referencia al sitio que corresponde al pueblo para que participe en las cuestiones de gobierno, sin embargo, ésta aún no es una idea democrática, pues se trataba más bien de una proyección aristocrática dominada por unos cuantos³⁹.

Al hacer referencia del hombre democrático, Platón dirá que “en el Estado democrático todo mundo es libre, respirándose en él la libertad y la liberación respecto de toda molestia... más donde quiera que se tiene ese poder, claro está que cada ciudadano dispone de sí mismo y escoge el género de vida que más le acomode”⁴⁰, para él, la principal característica de la democracia es la libertad y aunque hace énfasis en que la libertad es vista como una virtud, al señalar que el bien que se propone la democracia es justamente la libertad, para Platón viene a ser un obstáculo para un buen gobierno, ya que si los gobernantes no llevan su complacencia a darle tanta libertad como quieren los

³⁸ Guillermo Floris Margadat, *Op. Cit.*, p. 67.

³⁹ Andrés Serra Rojas, *Ciencia Política, La Proyección...*, cit., p. 594.

⁴⁰ Norberto Bobbio, *Op. Cit.*, p. 25.

acusa y castiga; por lo tanto cataloga a la democracia dentro de las formas de gobierno corruptas, en orden decreciente: timocracia, oligarquía, democracia y tiranía.⁴¹

Platón fija la idea de que la democracia es la peor de las formas buenas, pero es la mejor de las formas malas, en contraposición con la monarquía que es la mejor de las formas buenas para él, así como de la tiranía que es la peor de las formas malas. Si se colocan las seis formas de gobierno en orden decreciente, la democracia se encuentra tanto al final de las formas buenas, como al principio de las malas⁴². Por su parte, Aristóteles después de realizar una observación y análisis de las instituciones de su tiempo, ya hace una aproximación más específica de la realidad democrática, al describir y clasificar las formas de gobierno que el distingue, entre ellas a la democracia.⁴³

Para Aristóteles, el poder de mando o de gobierno puede residir en un solo individuo, o en una minoría o en una mayoría. Cuando el gobierno reside en un solo individuo tenemos la forma pura de la monarquía, si ese individuo emplea el poder del que dispone en beneficio de todos; y la forma impura de tiranía, si ese individuo utiliza el poder en beneficio exclusivo de sí mismo o de sus favoritos.⁴⁴

Cuando el gobierno reside en una sola minoría –dice el filósofo griego-, existe la forma pura de la aristocracia si la minoría usa el poder en beneficio de todos, y la forma impura de la oligarquía, si el poder solo beneficia a la minoría que lo detenta. Y, por último, “cuando el poder lo usufructúa la mayoría de la colectividad, resulta la forma pura de la democracia si ese poder favorecer a todos por igual; la forma impura de la demagogia, si se aplica tan solo en beneficio de los desposeídos.”⁴⁵

⁴¹ *Ibíd.*, p. 27.

⁴² *Ibíd.*, p. 32.

⁴³ *Ibíd.*, p. 28.

⁴⁴ George H. Sabine, *Historia de la Teoría Política*, (Vicente Herrero, Traductor), 3ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 107.

⁴⁵ Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1978, p. 97.

Aristóteles realizó un estudio de la democracia que habría de ser un parteaguas en la forma en la cual se analizarían con posterioridad los sistemas políticos. Para el estagirita, el punto central es la idea de constitución, no en los términos en los que en la actualidad la concebimos, si no con la definición que él le daba, la cual a saber era: “una organización de funciones, que todos los ciudadanos distribuyen entre sí según el poder que poseen las diferentes clases”⁴⁶. Concluye que la mejor forma de gobierno no es una categoría que pueda alcanzarse en términos de la realidad, por ello, el gobernante debe tener conocimiento de lo que es mejor de acuerdo con las condiciones que se viven en ese núcleo social, es decir, lo mejor en particular, así como lo que se considera mejor en general.⁴⁷

Aristóteles establece, por un lado, tres tipos de constituciones a las que les da la categoría de ideal, distinguiendo de entre ellas una característica común, el hecho de que en las tres se busca alcanzar el bien común; y por otro lado señala la existencia de igual número de constituciones, pero con la categoría, siendo la característica de ellas que los gobernantes buscan el beneficio propio y no el colectivo. Tanto las constituciones ideales, como las pervertidas encuentran su principal punto de divergencia en el número de sujetos que gobiernan y a los que gobiernan.⁴⁸

En este contexto la monarquía como una de las constituciones ideales es el gobierno de uno solo, por el lado contrario la tiranía será la forma pervertida de la monarquía. Refiriéndose al gobierno de unos cuantos, tenemos a la aristocracia en su forma ideal y la oligarquía en su forma pervertida. Finalmente, al hablar del gobierno de muchos, dirá que en su forma ideal es la organización y en su forma degenerada será la democracia. Partiendo de esta clasificación, es evidente que Aristóteles hace dicha división basándose en dos aspectos fundamentales: la finalidad que persiguen y el número de las personas que la integran, ya sea como gobernantes o como gobernados. Hablará pues de la

⁴⁶ Norberto Bobbio, *Op. Cit.*, p. 34.

⁴⁷ *Ídem.*

⁴⁸ *Ibíd.*, p.36.

monarquía, aristocracia y república, como formas rectas; y, de la tiranía, oligarquía y democracia, como formas impuras.

Sin embargo, dicha división no está basada solamente en la característica numérica, es decir, de que las decisiones sean tomadas por la mayoría o por la minoría, si no que realmente está basada en la posesión de riquezas de los gobernantes. Así, por ejemplo, en una oligarquía, los gobernantes suelen ser ricos, pero pocos; en una democracia, a pesar de que el poder está ostentado en la mayoría, esta mayoría es una mayoría pobre. Como puede verse Aristóteles utiliza el término democracia de una manera peyorativa, pues basa a este sistema político en la condición social de los ciudadanos, más que en la forma en la que está estructurada o los objetivos que persigue.⁴⁹

Cabe destacar que el significado que Aristóteles acoge no es puramente de él, sino que es influenciado por las concepciones platónicas, plasmando desde luego en él, sus propios matices. Con los aspectos positivos y negativos de la clasificación propuesta por Aristóteles, ésta continúa vigente por más de dos siglos. Un aspecto positivo que Aristóteles observó en la democracia fue el hecho de que la libertad es fundamento de los sistemas democráticos, idea que fue retomada con posterioridad a él por los partidarios de la democracia.

Durante la edad media, debido a las ideas que imperaban en ese tiempo, las ideas democráticas no se desarrollaron. En la patrística y en la escolástica las ideas que prevalecieron fueron los pensamientos sociales del cristianismo. La doctrina que en esa época se acercó más a los principios democráticos, fue el tomismo, que señalaba la participación del pueblo en el gobierno. Por otro lado, la reforma protestante fue decisiva en el advenimiento de las ideas democráticas.⁵⁰

Tanto John Locke como Juan Jacobo Rousseau son los precursores de las ideas democráticas del Estado moderno. El primero, hace un

⁴⁹ Osvaldo Guariglia, *Democracia: Origen, Concepto y Evolución Según Aristóteles*, Cuadernos de Filosofía del Derecho, Revista Doxa Digital, Vol.33, Año 2009, Repositorio Institucional de la Universidad de Alicante, p.172, https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/32598/1/Doxa_33_09.pdf, (consultado: 17-04-2018).

⁵⁰ Andrés Serra Rojas, *Op. Cit.*, p. 595.

reconocimiento de los derechos fundamentales del hombre, habla sobre el principio de la división de poderes, algunos elementos básicos sobre el valor de la Constitución y el principio mayoritario. Por su parte, Rosseau exalta la voluntad general y la soberanía absoluta del pueblo, al señalar que el pueblo puede transmitir el poder, pero la voluntad que crea y sostiene las instituciones, jamás será objeto de cesión, para él todas las leyes para tener legitimidad deben ser ratificadas por el pueblo, de lo contrario son nulas.⁵¹

El teórico y político francés Montesquieu rechazaba la clasificación de Aristóteles, distingue tres tipos ideales de gobierno: el republicano, el monárquico y el Despótico. Para distinguirlos, basta la idea de que ellos tienen las personas menos instruidas. Supongamos tres definiciones, mejor dicho, tres hechos: uno que "el gobierno republicano es aquel en que el pueblo, o una parte del pueblo, tiene el poder soberano; otro, que el gobierno monárquico es aquel en que uno solo gobierna, pero con sujeción a leyes fijas y preestablecidas; y por último, que en el gobierno despótico, el poder también está en uno solo, pero sin ley ni regla, pues gobierna el soberano según su voluntad y sus caprichos."⁵²

Montesquieu dirá que nos encontramos en una democracia cuando en una república el poder soberano reside en el pueblo entero; que en una democracia en ciertos momentos el pueblo será monarca y en otros súbditos, pues el poder que tiene para elegir a quienes sus gobernantes, lo convierten en monarca pues su voluntad es suprema. Según Montesquieu, una condición necesaria para la existencia de un gobierno republicano, democrático o aristocrático es que las personas en quienes reside el poder supremo posean la cualidad de la "virtud pública", que significa estar motivado por un deseo de alcanzar el bien común. Si bien la virtud pública puede no ser necesaria en una monarquía, y sin duda, no existe en los regímenes despóticos, sí debe estar presente, en alguna medida, en las repúblicas aristocráticas y, en gran medida, en las repúblicas

⁵¹ *Ibíd.*, p. 596.

⁵² Charles Louis de Secondat, Señor de la Brède y Barón de Montesquieu, *El Espíritu de las Leyes*, (Ciro García del Mazo, Traductor), Madrid, Librería General de Victoriano Suarez, 1906, Tomo I, p. 20.

democráticas. Es evidente que esta concepción de democracia establecida por Montesquieu prevalece hasta nuestros días.

Las democracias representativas aparecen con el aumento poblacional, así como por el desarrollo cultural y político de los pueblos, el pueblo actúa por medio de mandatarios que expresan su voluntad principalmente en el acto concreto de constituir paramentos. Por otro lado, la democracia moderna surge en el siglo XVIII, después de las grandes revoluciones inglesa, norteamericana y francesa, la cual se encuentra sustentada en principios políticos, tales como: la soberanía, la división de poderes, los derechos y garantías individuales, la forma de república o monarquía constitucional, el voto de las mayorías y el sistema representativo.⁵³

1.2. Significado del término democracia

Es imprescindible analizar el significado del término democracia, el cual ha sido estudiado por grandes teóricos a lo largo de la historia de la humanidad y propiamente de la teoría política. Democracia significa etimológicamente poder del pueblo y proviene de las palabras griegas *demos* (pueblo) y *kratos* (poder), es decir, la doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno; en su segunda acepción es el predominio del pueblo en el gobierno literalmente el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.⁵⁴

José René Olivos hace un análisis del término democracia, comenzando por la raíz etimológica, el concepto moderno, y algunas concepciones contemporáneas, de la siguiente manera: Etimología: *demos*=pueblo, *kratos*=gobierno; poder del pueblo o gobierno del pueblo. Modernidad: libertad e igualdad para elección de representantes. Contemporáneas: I. Forma de gobierno, forma jurídica y forma de vida; II. Reconocimiento extenso de los

⁵³ Andrés Serra Rojas, *Op. Cit.*, p. 596.

⁵⁴ Eduardo Andrade Sánchez, *Op. Cit.*, p. 68.

derechos de participación en diversos ámbitos de la vida; III. Olivos: el reconocimiento jurídico de la participación ciudadana y el aseguramiento institucional de la misma, para que intervenga en toda forma de decisión, acción política, gubernamental o asunto público.⁵⁵

Al respecto de la democracia Andrés Sierra Rojas nos dice que es un sistema o régimen político, una forma de gobierno o modo de vida social, en que el pueblo dispone de los medios idóneos y eficaces para determinar su destino, la integración de sus órganos fundamentales o para expresar su orientación ideológica y sustentación de sus instituciones.⁵⁶

Por su parte Miquel Carminal nos dirá que el concepto de democracia que se ha impuesto progresivamente desde el siglo XIX se refiere a las relaciones entre Estado y Sociedad y no en relación a los deberes de la comunidad y denota una forma de gobierno en que el poder político del Estado pertenecería en derecho a toda la población, es decir, al pueblo entendido como el conjunto universal de ciudadanos sin exclusiones por razones de clase social o sexo, y no meramente a un grupo específico y limitado de gentes. La finalidad última de la democracia es que los ciudadanos controlaran, intervinieran y definieran objetivos en relación con este poder político cuya titularidad supuestamente les correspondería a partes iguales, de acuerdo con el principio de que el gobierno debe reflejar y expresar la voluntad del pueblo.⁵⁷

La democracia es hoy una filosofía, una manera de vivir, una religión y, casi accesoriamente una forma de gobierno. Esta riqueza de significaciones le viene tanto de lo que es efectivamente como de la idea que se hacen los hombres cuando ponen ella su esperanza de una vida mejor.⁵⁸ Existen una serie de elementos que deben concurrir, para que pueda hablarse, en una sociedad determinada, de la existencia de un sistema democrático auténtico, tales como: que sea garantizada la libertad de los ciudadanos para conducirse

⁵⁵ José René Olivos Campos, *Ciencia Política*, México, Asociación Mexicana de Derecho, 2013, p. 97.

⁵⁶ Andrés Serra Rojas, *Op. Cit.*, p. 591.

⁵⁷ Miquel Caminal Badia, *Manual de Ciencia Política*, 3ª ed., España, Tecnos, 2006, p. 204.

⁵⁸ Enrique Sánchez Bringas, *Derecho...*, *Op. Cit.*, p.343.

conforme a esta (siempre que no afecte los derechos de los demás), dicha libertad debe incluir el ejercicio pleno de sus derechos políticos y primordialmente que no se encuentre oprimida ni dominada por ningún poder político, ni por ninguna oligarquía cerrada, es decir, no debe perderse de vista que en una democracia la existencia del gobierno es para el pueblo, pues es este quien debe tener la última palabra en los asuntos públicos.

La importancia de definir la democracia radica, como acertadamente lo señala Giovanni Sartori, en el hecho de saber qué cosa esperamos de la democracia, pues si se define de manera irreal, no encontraremos nunca realidades democráticas.⁵⁹ La democracia pues, debe ser entendida y vivida a partir de la realidad política, pero con aspiraciones de que funcione como la mejor opción que cualquier Estado puede adoptar en su sistema político, no solo como meras consideraciones teóricas, sino como parte del entorno de la vida política y social diaria.

1.3. Conceptos de democracia directa

Una vez hecho el análisis del término democracia nos será más fácil comprender que es la democracia directa, ya que en la doctrina una de las clasificaciones que existen sobre la democracia es la siguiente:

“Democracia directa: Es la forma de organización política, que se caracteriza principalmente, por la participación del pueblo de forma continua en la toma de decisiones que atañen a la colectividad y el ejercicio inmediato del poder.

Democracia indirecta o representativa: Es la forma de gobierno, en la que el pueblo no gobierna, pero vota para la elección de sus gobernantes, que serán quienes lo representen.”⁶⁰

⁵⁹ Giovanni Sartori, *¿Qué es la democracia?*, México, Tribunal Federal Electoral-Instituto Federal Electoral, 1993, p. 3.

⁶⁰ Mauricio Merino, *La Participación Ciudadana en la Democracia, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, México, Instituto Federal Electoral, 1995, pp. 19-20.

Ahondando sobre el término de democracia directa, Andrade Sánchez se remonta a la antigua Grecia, nos dice que fue el sistema aplicado en ella, por virtud del cual los ciudadanos miembros del pueblo de la polis se reunían en asambleas públicas para discutir y decidir acerca de las medidas gubernativas. Suele sostenerse que requiere de varias condiciones para operar. Primera que la colectividad en la que se aplique sea pequeña. Segunda que se admita la igualdad de los ciudadanos ante la ley. Tercera que se reconozca la libertad de los ciudadanos para hacer valer sus puntos de vista públicamente. Cuarta que se tomen las decisiones por el voto de la mayoría de los asistentes a la asamblea pública. Quinta que exista un interés generalizado. Sexta que se admita la capacidad de cualquier ciudadano para acceder a los cargos públicos.⁶¹

De una forma concreta Enrique Sánchez Bringas manifiesta que es la forma de gobierno donde el pueblo reunido en asamblea, participa sin intermediación alguna en las decisiones políticas del Estado, en especial en la aprobación de las leyes.⁶² José René Olivos Campos amplía el campo de acción al considerar que los ciudadanos deben de participar directamente en un sistema de toma de decisiones para las cuestiones públicas,⁶³ es decir, ya no habla solo de aprobación de leyes, si no de cualquier cuestión que tenga el carácter de público.

En una democracia directa, los ciudadanos pueden votar directamente en las elecciones, decidiendo lo que se tiene que hacer para el bien de la sociedad. Aristóteles se declaraba en contra de la democracia, ya que era un gobierno de las masas, en donde los pobres buscarían obtener su propio beneficio, por lo que se generaría una lucha de clases.⁶⁴ Rousseau sugirió que la única forma de que existiera una verdadera democracia era con una mayor cantidad de gobernantes que de gobernados, en Estados pequeños donde todo

⁶¹ Eduardo. Andrade Sánchez, *Op. Cit.*, pp. 63-64.

⁶² Enrique Sánchez Bringas, *Op. Cit.*, pp. 344-345.

⁶³ José René Olivos Campos, *Op. Cit.*, p. 75.

⁶⁴ Norberto Bobbio, *Op. Cit.*, p. 26.

mundo se conociera, reuniéndose frecuentemente para discutir los asuntos públicos y donde no existiera diferencia de riquezas. Por lo tanto, Rousseau propone una democracia directa y deliberativa, en donde la ciudadanía decidiera sobre los asuntos públicos por medio de la deliberación de las propuestas.

La democracia directa le permite a los ciudadanos involucrarse directamente en los asuntos públicos, discutiendo o debatiendo las decisiones que debían tomarse para el mejoramiento de la sociedad, sin embargo, hay que tomar en cuenta que este tipo de democracia se daba sin contemplar a todos los ciudadanos para debatir acerca de los asuntos públicos o problemas que enfrentaba la sociedad, es por ello que surgió la democracia representativa, en donde un grupo de gobernantes elegidos por la sociedad son quienes van a tomar las decisiones acerca de los asuntos públicos.⁶⁵

La representación es la forma en la que un elegido actúa de acuerdo con los intereses de los que lo eligieron, esto es, representando al elector para la toma de decisiones en los asuntos públicos. Montesquieu definía a la democracia como una república, donde el poder residía en el pueblo. La elección de quienes serían los gobernantes debía ser por sorteo, y la elección de los mismos debía ser por votación de los ciudadanos buscando la igualdad y bienestar para todos.

La democracia directa, forzosamente requiere de la participación ciudadana, la cual, en principio, “significa tomar parte, convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona. Pero también significa compartir algo con alguien o, por lo menos, hacer saber a otros alguna noticia. De modo que la participación es un acto social”.⁶⁶ En tiempos modernos encontramos el ejemplo de democracia directa en algunos cantones de Suiza, denominada oficialmente Confederación *Helvetica*. También es empleada en

⁶⁵ Karla Eugenia Rodríguez Burgos, *Democracia y Tipos de Democracia*, México, Repositorio Académico Digital de la Universidad Autónoma de Nuevo León, s/f, 2015 p. 50, <http://eprints.uanl.mx/8477/1/Documento2.pdf>, (consultado: 21-05-2018).

⁶⁶ Mauricio Merino, *Op. Cit.*, p. 9.

diversos estados de Estados Unidos de América, en Italia, Alemania y la Gran Bretaña.⁶⁷

De manera más específica, podemos decir, que la participación política, es asimilada como un acumulado de acciones, destinadas a generar cierto grado de incidencia, sobre las determinaciones del poder, en el marco de lo que ley establece, en el sistema político, con el objetivo contundente de influir en el sistema imperante. Cabe hacer énfasis en el hecho de que este tipo de participación, por su propio concepto, es exclusiva de la ciudadanía, pues son los titulares de los derechos políticos.⁶⁸

La teoría democrática clásica parte del supuesto de que todo individuo tiene opiniones o puntos de vista sobre lo que es relevante para el gobierno de su país y que, por tanto, posee una opinión sólida, estable y con clara conciencia de los efectos que sus decisiones tendrán en el destino de su país. Sin embargo, no todos los integrantes del cuerpo electoral poseen el suficiente grado de información.⁶⁹

Caminal Badia engloba los mecanismos a través de los cuales la sociedad transmite las orientaciones específicamente políticas –conocimientos, actitudes, normas y valores- de generación en generación, como la formación de una personalidad política por parte de los individuos.⁷⁰

1.4. Formas de la democracia directa

Resulta evidente que la participación de la ciudadanía, en cualquier esquema democrático es fundamental, pues la esencia de los sistemas democráticos, es justamente la toma de decisiones que fueron dispuestas por la mayoría de los

⁶⁷ Véase: Thierry Jeantet, *Democracia Directa, Democracia Moderna*, Paris, Editorial Entente, 1991.

⁶⁸ Edgar Soler Esquivel, *Ley de Participación Ciudadana: Reconstruyendo un Proceso*. (Tesis), México, Instituto Mora, 2002. pp. 20, 21 y 25.

⁶⁹ Leonardo Antonio Curzio Gutiérrez, *Op. Cit.*, pp. 101 y 102.

⁷⁰ Miquel Caminal Badia, (ed.): *Manual de Ciencia Política*, 3ª ed., Madrid, Tecnos, 2006, p. 291.

ciudadanos; sin embargo en la democracia directa, dicha participación ciudadana es fundamental, puesto que los ciudadanos deciden desde un panorama mucho más próximo, es decir, no se requiere de intermediarios, o representantes que tomen las decisiones, si no que cada ciudadano de manera directa tiene el poder para elegir en torno a una problemática concreta. A partir del S.XX, los principales métodos de democracia directa o semidirecta (como algunos prefieren llamarle por sus diferencias con los procedimientos antiguos) son las siguientes figuras:

1.4.1 Plebiscito

El plebiscito es una figura de la democracia directa, a través de la cual se involucra a la ciudadanía en la toma de decisiones que conciernen a la colectividad. La principal definición de plebiscito nos dice que "Sirve para que los ciudadanos decidan entre aceptar o rechazar una propuesta que concierne a la soberanía".⁷¹ Otra definición nos apunta que: "Es la consulta al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional, es decir político, en el genuino sentido de la palabra. No gira en torno a un acto legislativo, sino a una decisión política, aunque susceptible quizá de tomar forma jurídica"⁷². Finalmente, en un aspecto más coloquial, diremos que se trata de: "Resolución tomada por todos los habitantes de un país a pluralidad de votos. Votación de todos los ciudadanos para legitimar algo."⁷³

⁷¹ Francois Jean, Prud'Homme: *Consulta popular y democracia directa*, México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral, 1997, p. 24.

⁷² Elisur, Arteaga, Nava, *Derecho Constitucional, Colección Textos Jurídicos Universitarios*, México, Oxford University Press, 1999, p. 90.

⁷³ Pelayo García y Ramón Gross, *Diccionario Enciclopédico Ilustrado*, México, Larousse, 1998, p. 673.

1.4.2. Referéndum

El referéndum es otra de las formas de democracia directa, algunas de las definiciones, tanto legales, como doctrinales, la señalan de la siguiente manera: "Es un mecanismo de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo previo a una decisión del gobierno,"⁷⁴ como puede apreciarse para esta definición legal, el referéndum, se trata de un mecanismo de participación ciudadana. En otra definición se trata de una acción: "La acción de someter algún acto importante del gobierno a la aprobación pública por medio de una votación."⁷⁵ Ya sea visto como un mecanismo o como una acción, el referéndum tiene como esencia la participación ciudadana.

En una acepción más elaborada se hace referencia a que se trata de un procedimiento, es decir un conjunto elaborado y estructurado de pasos a seguir: "Procedimiento jurídico por el que se someten al voto popular leyes o actos administrativos, cuya ratificación debe ser hecha por el pueblo. Es 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, es un instrumento conocido por la teoría política como democracia directa".⁷⁶ Finalmente, para Eduardo Andrade: "Es la consulta que se hace al pueblo para que por voto directo y secreto apruebe o rechace un texto constitucional, legal o un tratado internacional"⁷⁷ en esta definición se dan las características particulares del referéndum, es decir, que la consulta sea por asuntos referentes a la legislación.

Es importante hacer mención que la diferencia esencial entre referéndum y plebiscito radica en la finalidad concreta de cada una de estas figuras; así

⁷⁴ *Ley de participación Ciudadana del Distrito Federal*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2002, pp. 20, 24, 27 y 28.

⁷⁵ Eduardo Arteaga Nava, *Op. Cit.*, p. 88.

⁷⁶ Francisco Berlín Valenzuela, *Diccionario universal de términos parlamentarios*, México, Instituto de Investigaciones legislativas, Porrúa, 1997, p. 819.

⁷⁷ Eduardo Andrade Sánchez, *Op. Cit.*, pp. 63-64.

pues, el objetivo del referéndum es la norma, pues la participación del pueblo es para tomar decisiones en torno a la Constitución o de una ley. Por su parte el plebiscito, tiene un campo de acción más amplio, pues no se limita a cuestiones legales, si no a cualquier acto público de los gobernantes. “La finalidad del referéndum es un cambio en la ley, mientras que la del plebiscito es la aplicación de la ley.”⁷⁸

Lo que distingue al referéndum del plebiscito es la naturaleza de la decisión: el referéndum, dice Emeri, “permite controlar que la ley votada por la institución representativa (el parlamento), corresponda bien a la voluntad general; su forma más pura es el referéndum de ratificación o abrogación de la ley. “El referéndum incide desde el nivel superior de la norma, que es el de la Constitución, es decir, crea el derecho. Esto se muestra en el derecho internacional, que acepta el referéndum como un procedimiento creador del Estado, como ocurre cuando se interroga a la población sobre la cesión territorial o la anexión a otro Estado, decisión que implica la creación de una norma constitucional.”⁷⁹

1.4.3. Iniciativa popular

Sobre el término de Iniciativa popular, también son varios los conceptos que se desarrollan, siendo algunos de éstos, los siguientes: “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 formación de la ley formal, a una determinada fracción del cuerpo electoral,” se trata del poder que se le concede al pueblo para que sea participe de las decisiones que se plasman en las leyes, de tal suerte que se le

⁷⁸ Francois Jean, Prud’Homme, *Consulta popular y democracia directa*, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, México, Instituto Federal Electoral, 1997, p. 26.

⁷⁹ *Ídem*.

tome en cuenta no solo en el momento de aplicar la norma, si no desde el momento que se elabora.⁸⁰ Otra definición refirma la idea de la participación de la ciudadanía, pero no solo para que proponga la elaboración de leyes específicas, sino, para que pueda modificar tanto las leyes, como la propia constitución, quedando de la siguiente manera: “Es el procedimiento que permite a los votantes proponer una modificación legislativa o una enmienda constitucional, al formular peticiones que tienen que satisfacer requisitos predeterminados”.⁸¹ Una última definición, establece que: “Es una figura jurídica por la que se concede derecho al pueblo a fin de presentar propuestas al gobierno a los gobernantes establecidos”,⁸² en esta, se limita a decir que se trata de propuestas que la ciudadanía puede realizar, respecto del aspecto legal.

1.4.4. Revocación de mandato

Aparece en las democracias y de manera específica en los sistemas de democracia directa como un medio que pudiera hacer frente a la crisis de democracia, ya que se trata de un proceso que debemos colocar en “el ámbito subjetivo de la titularidad del poder público, pues nos lleva de manera directa a la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo público”⁸³, pudiendo definirla como “el procedimiento mediante el cual los ciudadanos pueden destituir mediante una votación a un funcionario público, antes que expire el periodo para el cual fue electo”.⁸⁴

⁸⁰ Fernando Berlín, Valenzuela, *Op. Cit.*, p. 503.

⁸¹ Prud'Homme, Francois Jean, *Op. Cit.*, p. 25.

⁸² *Gaceta Parlamentaria*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Iniciativas de la LVIII Legislatura, 8 de noviembre de 2001, p.7.

⁸³ Julio Cabrera Dircio: *Estado y Democracia un Acercamiento a la Revocación de Mandato*, México, Universidad Autónoma del Estado de Morelos / Ediciones Coyoacán, 2010, p. 182.

⁸⁴ Alan García Campos, *La Revocación de Mandato un Breve Acercamiento Teórico*, en *Revista Quid Iuris*, año 1, vol. 1, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F., p. 26, <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/quid-iuris/article/view/17286/15495>. (Consultado 26-02-2017).

Se refiere pues, a “la posibilidad de que un órgano de autoridad o la ciudadanía mediante una iniciativa popular pongan a consideración del electorado la remoción de un gobernante previamente electo. La consulta se hace a través de un procedimiento formal electoral mediante voto secreto y directo.”⁸⁵ A diferencia de otros procesos de destitución del cargo, “la revocación de mandato se decide en las urnas por el mismo cuerpo electoral que designo al funcionario público y no supone una acción judicial que exija la garantía del debido proceso, el potencial resultado es el mismo: la destitución, sin embargo, el sujeto que decide es distinto: la ciudadanía.”⁸⁶

1.5. La democracia en el moderno Estado Mexicano

En el año de 1821 se consumó la independencia de nuestro país, con el predominio del grupo monarquista que estableció el imperio de Iturbide, el 27 de febrero de ese año Iturbide encabezando el ejército trigarante, llegó a la ciudad de México y al siguiente día la Junta Provisional Gubernativa proclamó formalmente, el Acta de Independencia del Imperio Mexicano. Para el año de 1824 se adoptó en el texto constitucional la república federal como forma de gobierno, la cual fue suprimida en el año 1836 y restaurada en 1847; durante este periodo, fueron promulgadas la constitución de 1824 que consolidó el triunfo del republicanismo sobre el imperialismo y del federalismo sobre el centralismo, la de 1836 que era centralista, la de 1843 que continuó con el centralismo y la de 1847 que regresó al federalismo⁸⁷. Para 1857 fue promulgada una constitución liberal que hizo desaparecer la intolerancia religiosa y determinó la laicidad del Estado y también de la educación.⁸⁸

⁸⁵ Eduardo Andrade Sánchez: *Op. Cit.*, p. 65.

⁸⁶ Alan García Campos, *Op. Cit.*, p. 26.

⁸⁷ Enrique Sánchez Bringas, *Op. Cit.*, p. 73.

⁸⁸ *Ídem*.

La constitución de 1824 consagro el principio de la separación de poderes con cierta preeminencia en favor del poder legislativo, depositando el poder ejecutivo en una persona denominada Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y creo la figura del vicepresidente, contemplando el principio de no reelección relativa, de tal suerte que la persona que ocupara el cargo de presidente podría volver a ocuparlo después de un periodo inmediato, el cual en ese momento era de cuatro años.⁸⁹

En el año de 1910 estallo el movimiento de la revolución mexicana, el cual derroco por medio de las armas, la dictadura de Porfirio Díaz, el principal valor que se proclamaba por los revolucionarios fue la justicia social, lo cual origino la promulgación de una nueva constitución, el 5 de febrero de 1917, la cual fijo las bases de un nuevo Estado, sintetizando los principios que permiten calificarla como la primera norma fundamental a nivel internacional de contenido social en la historia y es la que hasta el día de hoy nos rige.

El Estado Mexicano adopto como forma de gobierno el sistema republicano, democrático y representativo, acogiendo la forma federal de organización, lo cual quedó plasmado en el artículo 40 constitucional, que a la letra establecía: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República, representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”⁹⁰

Dicho texto en la actualidad no ha sufrido modificación, más que la introducción del laicismo y la especificación de que está compuesta también por la Ciudad de México. Como podemos ver, el poder constituyente de 1917 vislumbro en la democracia la mejor opción para la consolidación de un Estado que nacía en base a principios sociales, haciendo de los ciudadanos los depositarios del poder soberano para conducir el destino del país, pero con la

⁸⁹ *Ibíd.*, p. 89.

⁹⁰ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, texto original, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf (consultado: 24-07-2018).

especificación de ser una democracia representativa, es decir, un sistema en el cual los ciudadanos elegimos a otros para que ellos sean los encargados de tomar las decisiones gubernamentales, razón por la cual la democracia directa en nuestro país, quedo de cierta manera relegada.

Después de la lucha armada de 1910 y los brutales años de inestabilidad que le siguieron, con la expedición de la Constitución Política de 1917, en México inició una nueva fase de desarrollo político, económico, social y cultural en la que se dejó a un lado la llamada política de las armas, para encaminarse y encauzar por la vía democrática e institucional las demandas de los mexicanos y, en especial, las de los principales sectores que hicieron suya la Revolución. En medio de ese contexto social nace el Partido Político que daría origen al sistema de partido hegemónico que vivió nuestro país por décadas, es importante hacer referencia a este dato, ya que en todo sistema democrático los partidos políticos, como medio a través del cual se accede al poder, juegan un papel sumamente importante.⁹¹

Aunque en México pueden identificarse partidos desde la segunda mitad del siglo XIX, estos estaban muy lejos de considerarse organizaciones políticas bien constituidas para actuar como estructuras de intermediación entre el gobierno y la sociedad. Ni siquiera satisfacían la definición mínima de partidos que nominan candidatos para los cargos públicos, sino que se parecían más a lo que se conoce como facciones. Durante el porfiriato no se registró la formación de organizaciones políticas relevantes, las pocas que se crearon estuvieron en la realidad exentas de cualquier tipo de vida partidista, aunque en más de alguna ocasión quienes estaban a favor del régimen buscaron establecer un partido fuerte como medio para institucionalizar al régimen porfirista. Entre los partidos que podemos destacar en el porfiriato son: el

⁹¹ Enrique Sánchez Bringas, *Op. Cit.*, p. 74.

Partido Científico (1892), el Club Liberal (1900) y el Partido Reeleccionista (1908).⁹²

La Ley Electoral de 1911 estableció el voto secreto, reconoció existencia jurídica a los partidos, disponiendo como requisito que se constituyera en una asamblea de cien ciudadanos, aprobaran un programa político y de gobierno, y eligieran una junta que ostentar la representación del partido. Posteriormente la legislación electoral de 1918 tuvo dos características principales: por un lado, su marcada descentralización, esto es, la inexistencia de control de las autoridades federales sobre los procesos electorales; y, por otro lado, la ausencia de restricciones tanto para la formación de partidos como para la participación en comicios.⁹³

Los partidos no necesitaban ningún tipo de registro oficial, ni autorización para nominar candidatos, a las elecciones nacionales o locales. Además, se admitía la existencia de partidos regionales o locales y se permitía que contendieran candidatos independientes. La participación de los partidos en la organización o supervisión de los comicios estaba regulada, pero con reglas mínimas. Autoridades locales, partidos, candidatos y ciudadanos compartían el control de los procesos electorales y no se contemplaba en ningún momento la intervención de autoridades federales.⁹⁴

Sin embargo, la flexibilidad en los procesos electorales no garantizaba elecciones libres y democráticas; pues aún haría falta un gran recorrido histórico para que las elecciones se llevaran a cabo bajo los principios democráticos y de libertad; ya que en esos primeros años las condiciones no habían madurado y las fuerzas políticas locales, con frecuencia apoyadas por personal armado, controlaban los procesos sin dificultad. En aquellos años el ejecutivo federal carecía de capacidad para controlar los comicios, y estos tampoco eran de gran importancia política.

⁹² Álvaro Matute, (coord.), *Historia de México*, México, Salvat Mexicana de Ediciones, 1978, Tomo 11, p. 2451.

⁹³ Arnaldo Córdoba, *La Formación del Poder Político en México*, México, Editorial Era, 1994, p. 27.

⁹⁴ *Ibíd.*, p. 30.

La Ley Electoral de 1946 endureció los requisitos para que se pudiera tener registro como partido político, de golpe se transitó de un sistema electoral con casi nulas barreras, a uno que exigía diez mil afiliados, además se facultó a la Secretaría de Gobernación para conceder a los partidos políticos sus certificado de registro, así como decretar su cancelación temporal o definitiva cuando a su propio criterio estos no cumplieran con los requisitos legales, esto dio pie a que el Jefe del Ejecutivo fuera quien regulara el número de partidos admitidos en un proceso electoral. Todo esto contribuyó a que hubiera un estancamiento en el desarrollo de la democracia, lo cual hizo necesario implementar reformas legales para dar chispazos de que efectivamente estábamos en un sistema democrático; tal es el caso de la reforma de 1963, mediante la cual se introdujo a los llamados diputados de partidos, los cuales representaron a los partidos minoritarios, más que una representación proporcional.⁹⁵

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del año 1977, es considerada por muchos el punto de partida de la transición política en México, ya que facilitó la integración de nuevos partidos políticos, así como la incorporación del principio de representación proporcional, con lo cual se amplió el tamaño de la Cámara de Diputados. Así esta reforma contribuyó a estimular la participación ciudadana, a través de las elecciones, ya que brindó legitimidad al sistema⁹⁶. El Registro Nacional de Electores (RNE) conformaba la lista de los ciudadanos que tenían derecho al voto, siendo el responsable de este el Ejecutivo, por lo tanto, dicha lista podía ser manipulada a su antojo.⁹⁷

Entre los años 1986 y 1996 se promulgaron seis reformas más en materia electoral, debido a la tensión que existía entre los partidos de oposición, con la intención de disminuir el poder que el Ejecutivo tenía sobre los procesos electorales. Así por ejemplo la reforma del año 1986 estableció el primer sistema de financiamiento público, la conformación de coaliciones, la admisión

⁹⁵ María Amparo Casar, *Sistema Político Mexicano*, México, Oxford University Press, 2010, pp. 178 y 179.

⁹⁶ *Ibíd.*, p. 181.

⁹⁷ *Ibíd.*, p. 182.

de candidaturas comunes y la ampliación de los espacios de representación proporcional. De tal suerte que dicha reforma permitió que en las elecciones presidenciales del año 1988 la votación para el candidato del partido oficial (PRI) cayera a la mitad de los votos emitidos y en la cámara de Diputados el partido del gobierno perdió la mayoría absoluta; este hecho constituyó un parteaguas en la historia del sistema político mexicano y en la consolidación de su democracia.⁹⁸

En el año de 1990 se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, creándose además el Instituto Federal Electoral (IFE), como un organismo autónomo, con personalidad y patrimonio propios, el cual equilibro la representación de los partidos, conformándose con seis consejeros magistrados propuestos por el Presidente de la República, pero aprobados por la Cámara de Diputados. En el año 1994 se realizó otra reforma con la finalidad de brindar mayor certeza a los procesos electorales, para lo cual se fijó la creación de un padrón electoral, credencialización de los ciudadanos con fotografía, independencia del Instituto Federal Electoral, topes de campaña, restricciones para el uso de recursos públicos y se permitió la existencia de observadores electorales⁹⁹. El 10 de febrero del año 2014, se publicó la última reforma en materia político electoral, la cual transformó al Instituto Federal Electoral (IFE), en el Instituto Nacional Electoral, con la cual este organismo adquirió nuevas atribuciones.

Otra parte para la cimentación de la democracia en México, lo fue la justicia electoral, que en sus comienzos también estuvo depositada en el Poder Ejecutivo, la cual no contaba con medios de impugnación, ni órganos independientes por lo tanto sus resoluciones eran mínimamente confiables. La constitución de 1917 le dio a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de investigar violaciones del voto, siempre que lo solicitara el Ejecutivo. En el año 1949 esa disposición fue modificada, colocando a la Procuraduría

⁹⁸ *Ibíd.*, p. 184.

⁹⁹ *Ibíd.*, p. 188.

General de la Republica como la encargada de investigar los conflictos electorales.

En 1987 fue creado el Tribunal de lo Contencioso Electoral, convirtiéndose en el primer tribunal especializado en materia electoral¹⁰⁰. La reforma de 1990 creó el Tribunal Federal Electoral, como un órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral. Finalmente, el 22 de agosto de 1996 fue publicada en el Diario oficial de la Federación, la reforma que creo al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, órgano que en la actualidad es el encargado de impartir justicia electoral y que es una de las bases sobre los cuales se sostiene el sistema democrático de México.

El texto del vigente artículo 3° constitucional, concretamente en el inciso a), de la fracción II, nos hace una consideración específica de la democracia, a la letra nos dice que: "... considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica, y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo."¹⁰¹ Como puede verse, a lo largo de los años la democracia en nuestro país, lejos de perder vigencia, se ha ido consolidando no solo como una opción de forma de gobierno, sino como una forma de vida, en la que la mayoría de los ciudadanos la aceptamos conscientes de que no se trata de un sistema perfecto, pero sí de la mejor manera de organizarnos en virtud de que al menos conceptualmente, las decisiones son tomadas por el pueblos a través de lo que elija la mayoría.

Raúl González Schmal sostiene que la democracia representativa, de acuerdo a su definición, se encuentra sustentada precisamente en la participación del pueblo en la cosa pública, aun cuando en el texto constitucional no estén incluidas las instituciones de la democracia directa o semidirecta¹⁰². En un sistema como el nuestro de democracia representativa, si

¹⁰⁰ *Ibíd.*, p. 184.

¹⁰¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 1917, Última reforma publicada DOF 24-02-2017, (consultado: 26-07-2018).

¹⁰² Raúl González Schmal, *Democracia Directa y Democracia Participativa*, en *Democracia y Gobernabilidad*, (Diego Valadez, Rodrigo Gutiérrez Rivas coord.), México, Universidad Autónoma de México, 2001, p. 86, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/93/5.pdf> (consultado: 26-07-2018).

bien es cierto, que se reconoce el derecho de los ciudadanos a elegir a sus gobernantes a través del ejercicio del sufragio; también lo es que, no se han podido establecer medios realmente eficaces que le permitan a la ciudadanía contar con espacios de participación en la toma de decisiones públicas.¹⁰³

1.6. Democracia directa en México

La democracia directa en México ha tenido un desarrollo paulatino, a diferencia de otros países de Sudamérica, en los cuales desde años ya se llevan a la práctica figuras como la revocación de mandato, el plebiscito y la consulta popular. En nuestro país por décadas se tuvo una especie de repulsión o miedo a implementar dichas figuras, quizá esto en el entendido de la clase política del gran poder que se le da a la ciudadanía con este tipo de mecanismos, y por ello se prefirió mantener los métodos tradicionales de participación ciudadana, que prácticamente se reducen al derecho de votar y ser votado.

Si bien es cierto que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hasta el año 2019 ya preveía figuras tales como la consulta popular en el artículo 35 fracción VIII mediante la cual se toma en cuenta la opinión de la ciudadanía en temas de trascendencia nacional, es necesario resaltar que por un lado efectivamente solo se trataba de una opinión cuyo resultado sería vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes cuando la participación total correspondiera, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores¹⁰⁴ y por otro lado no se preveía que a través de una consulta popular se pueda destituir de su cargo a algún funcionario público.

¹⁰³ Miguel Ángel Garita Alonso, *Democracia Representativa en el Estado Mexicano*, https://www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/revista-cultura/pdf/CJ3_Art_17.pdf, (Consultado 28-07-2018).

¹⁰⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 1917, Última reforma publicada DOF 24-02-2017.

La Ley Federal de Consulta Popular fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de marzo de 2014 para reglamentar la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y su objeto era regular el procedimiento para la convocatoria, organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de la consulta popular y promover la participación ciudadana en las consultas populares.¹⁰⁵

Por su parte, el juicio político plasmado en los en los artículos 109 y 110 de la Constitución federal, si prevé como sanciones la destitución del servidor público y su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho,¹⁰⁶ sin embargo para que ocurra tal supuesto será, la Cámara de Diputados quien procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculcado. Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado,¹⁰⁷ de este modo es evidente quien lleva a cabo el procedimiento es el Congreso de la Unión y no directamente la ciudadanía.

Un paso fundamental en la implementación de mecanismos de democracia directa en México, lo fue elevar a rango constitucional, lo que se conoce como iniciativa popular, es decir el derecho de la ciudadanía para proponer leyes, fue así que el 29 de enero del año 2016, se publicó una reforma al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a

¹⁰⁵ Ley Federal de Consulta Popular, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCPo.pdf> (consultado: 24- 11- 2017).

¹⁰⁶ *Ibíd.*, arts. 109 y 110.

¹⁰⁷ *Ibíd.*, art. 110.

través de la cual se incluyó la fracción IV, para fijar que el derecho de iniciar leyes o decretos también compete, "...A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes."¹⁰⁸ Esta reforma permitió dar un paso hacia la consolidación de mecanismos de democracia directa a los que no estábamos acostumbrados en nuestro país.

Podemos decir que la democracia en México es un sistema perfectible, que requiere ser alimentado en los aspectos social, jurídico, cultural, educativo, pues es necesario generar una nueva visualización y percepción de los ciudadanos respecto de la democracia y sus instituciones, para estar en condiciones de generar nuevos y eficaces mecanismos de democracia directa, en los que sean los ciudadanos quienes tomen las decisiones más importantes, pero lo hagan con un amplio conocimiento, es decir, es innegable que se requiere la participación de la ciudadanía, pero no de una manera mecánica, si no analítica, donde los puntos de vista de todos encuentren eco, y se tomen las mejores decisiones en base a estudios y experiencias que se han desarrollado incluso en otras partes del mundo.

1.7. Los retos de la democracia en México

Cuando en una colectividad se adopta como forma de gobierno a la democracia, la comunicación de los asuntos públicos es común, los obstáculos se deben enfrentar con la conciencia de no ser problemas exclusivos de la clase gobernante, sino de gobernantes y gobernados, la tarea de los gobiernos que dirigen el Estado es buscar el bienestar colectivo, teniendo como base el respeto y protección de los derechos humanos y sus garantías, brindándosele al ciudadano una total libertad y seguridad para que puedan elegir a sus representantes. Lo anterior, debería ocurrir en un panorama donde la

¹⁰⁸ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación 5 de febrero de 1917, Última reforma publicada DOF 24-02-2017, art. 71.

democracia se aplicará de manera eficaz y no solo como algo que queda plasmado en un documento pero que no se cumple, es decir, en el deber ser de la democracia, son los hechos, su propia realidad, los que exigen apegarse al concepto, ya que la situación de las democracias o las formas de gobierno que se conocen como tales actualmente distan de cumplir a cabalidad las características mínimas antes enunciadas.¹⁰⁹

En ese contexto es donde decimos que nos encontramos ante una crisis de la democracia, pues por un lado la sociedad tiene la percepción de que los gobernantes no cumplen sus funciones a cabalidad y a la vez esto genera apatía de los individuos para involucrarse en los asuntos públicos. Es cierto, como afirma Ángel Sermeño, que la democracia está cruzada por diversas tensiones, fruto de nuevas realidades. Algunas de las dificultades que enfrenta la democracia en este panorama moderno, encontramos: la creciente dificultad para ejercer la acción de gobierno, para desarrollar la participación ciudadana, para equilibrar la igualdad con la libertad, para hacer realidad los derechos de los ciudadanos. Hay quien habla incluso de un vaciamiento de la política en los tiempos de la globalización.¹¹⁰

El reconocimiento que la población haga hacia las instituciones que conforman el propio Estado, es fundamental, luego entonces los mecanismos que permitan que dicho reconocimiento sea perdurable, son indispensables, sobre todo en los sistemas democráticos, donde el actuar de los actores políticos debe estar estrictamente vigilado. No obstante, lo anteriormente planteado, no parece existir una alternativa de gobierno viable y deseable a la democracia, por lo que analizar todos esos retos a los que se enfrenta es una labor pertinente desde el campo de la política.

Todo esto nos lleva a plantearnos si el adoptar mecanismos de democracia directa en nuestro país es una solución para afrontar esos retos, y siendo que en los últimos años en México, se han incrementado estos

¹⁰⁹ Mario, Zaragoza Ramírez, *Situación de la Democracia en México*, en Emmerich Gustavo (coord.), México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2009, p. 222.

¹¹⁰ *Ibíd.*, p. 224.

esfuerzos, de tal suerte que se comenzó a implementar, como ya lo revisamos con anterioridad, tanto a nivel constitucional como legal ciertos esquemas de democracia directa; es aquí donde encaja la revocación de mandato como un medio para incrementar la participación de la ciudadanía y a la vez un medio de control para fiscalizar el actuar de los gobernantes, quienes deberán de actuar en todos los rubros conforma a al marco constitucional y legal, de lo contrario podrán ser destituidos de su cargo.

La revocación de mandato es una de las instituciones de la democracia directa que más controversia genera, la que cuenta con menos partidarios y la que provoca más debate, todo esto nos muestra la razón por la cual tiene un mínimo reconocimiento normativo, y cuando se le ha dado dicho reconocimiento, se le han efectuado varias restricciones para su ejercicio, en la práctica son muy pocas las veces en las que se ha implementado como un mecanismo legal y mucho menos en las que se le ha dado un reconocimiento constitucional, aunado a esto, pareciera que es un tema que ha generado poco interés en la doctrina, ya que los textos que abordan este tema parecen muchos menos si los comparamos con otros temas políticos o incluso de los demás tipos de democracia directa que existen. Pese a ello es un tema que requiere un estudio detallado como opción para atacar algunas de las contrariedades que enfrenta nuestro sistema democrático.

CAPÍTULO II

GENERALIDADES DE LA REVOCACIÓN DE MANDATO

La revocación de mandato es el tema central de esta investigación, por lo tanto, es imprescindible dedicarle un capítulo para estudiar sus características y particularidades, tomando como punto de partida, que es un tema que en las últimas décadas ha despertado un particular interés, sobre todo en los países de Latinoamérica, como una forma de involucrar más a la ciudadanía en la participación política y específicamente como una especie de evaluación para los servidores públicos.

Como cualquier otro mecanismo democrático, la revocación de mandato tiene cosas positivas y negativas que deben ser valoradas, antes de tomar una decisión en torno a incluirla en la vida legal y más aún, en el marco constitucional de la sociedad mexicana; ya que, con su implementación, se pondría en las manos del electorado, no solo la decisión de elegir a los gobernantes, si no de destituirlos con todas las implicaciones que ello representa.

Además es importante tomar en cuenta las experiencias que ya han vivido en otros países respecto a su implementación, como la han puesto en marcha y los resultados que han obtenido, por ello se parte del país donde esta institución tuvo su origen, Suiza; para posteriormente analizar dos casos concretos del continente americano, es decir, Estados Unidos de Norte América y Perú, ya ambos representan ciertas particularidades, debido a que son los países de América donde mayormente se ha aplicado la revocación de mandato, pese a dicha analogía, cada uno de estos países ha desarrollado de manera distinta a la figura de la revocación de mandato; todo ello con el afán de ir vislumbrando la viabilidad de implementarla en México.

2.1. Naturaleza de la revocación de mandato

2.1.1. Concepto de revocación de mandato

Es elemental dentro de cualquier estudio, abordar los conceptos fundamentales que ayuden a comprender lo estudiado, en este caso el concepto de revocación de mandato, nos exige detenernos, para revisar las diferentes concepciones que se han manejado en la doctrina respecto de esta figura y de esta manera empezar a comprender la naturaleza misma de la institución a la que nos estamos refiriendo, y con ello poder tener un panorama más claro del significado que en sí mismo encierra esta institución, así como de todo lo que conlleva. Algunos de los conceptos que han sido formulados por diversos pensadores, son los siguientes: Alan García Campos nos dirá que:

“Es el procedimiento mediante el cual los ciudadanos pueden destituir mediante una votación a un funcionario público, antes que expire el periodo para el cual fue electo. A diferencia de otros procesos de destitución del cargo, la revocación de mandato se decide en las urnas por el mismo cuerpo electoral que designo al funcionario público y no supone una acción judicial que exija la garantía del debido proceso, el potencial resultado es el mismo: la destitución, sin embargo, el sujeto que decide es distinto: la ciudadanía.”¹¹¹

Como se observa, en la anterior definición, se dan especificaciones que diferencian a la revocación de mandato de otros procedimientos de destitución, es decir, se habla de que se trata de un procedimiento que llevan a cabo y deciden, los mismos ciudadanos, no hablando en forma literal. Sino haciendo referencia al derecho de la ciudadanía para impulsar y ejercer este tipo de procedimientos.

A decir, Edgar Martínez Cárdenas, la revocación de mandato es un derecho político, que expresa de la siguiente forma:

¹¹¹Alan García Campos, *Op. Cit.*, p. 26.

“La revocatoria del mandato constituye un derecho político a través del cual los ciudadanos dan por terminado de forma anticipada el mandato conferido a una autoridad elegida por el voto popular. La revocatoria parte del supuesto de una relación directa (mandante-mandatario) entre electores y elegido, según la cual, sólo quien ha participado en la elección de un funcionario, tiene la facultad, el poder y el derecho para removerlo de su cargo. Se trata, entonces, de un juicio de naturaleza política que llevan a cabo los electores que pretenden la revocatoria, mas no uno de carácter judicial.”¹¹²

Para Andrade Sánchez: “Es la posibilidad de que un órgano de autoridad o la ciudadanía mediante una iniciativa popular pongan a consideración del electorado la remoción de un gobernante previamente electo. La consulta se hace a través de un procedimiento formal electoral mediante voto secreto y directo.”¹¹³

Enrique Sánchez Bringas, establecerá que es: “Institución de origen estadounidense, consiste en destituir de su cargo al servidor público de elección ciudadana cuando lo solicite así un número determinado de electores que perdieron la confianza en él.”¹¹⁴

De acuerdo con lo señalado por Leonardo Vargas Sepulveda “La revocación de mandato es el mecanismo de consulta a la ciudadanía del Estado, a fin de que este se pronuncie mediante sufragio libre, directo, secreto y universal, sobre la destitución del cargo público, con anterioridad a la terminación del periodo para el cual fue electo.”¹¹⁵

Según Julio Cabrera Dircio: “La revocación del mandato constituye un procedimiento que hay que situar en el marco de la democracia directa y en el ámbito subjetivo de la titularidad del poder público, pues nos lleva de manera

¹¹² Edgar Martínez Cárdenas: “Revocatoria de mandato: ¿Ataque a la democracia representativa?”, Reflexión Política en línea, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia, año 15, numero 29, junio de 2013, Sistema de de Información Científica Redalyc, Red de Revistas Científicas de América Latina, y el Caribe, España y Portugal, p. 86, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11028415008>, (consultado: 7-11-2018).

¹¹³ J. Andrade Sánchez: *Op., Cit.*, p. 65.

¹¹⁴ Enrique Sánchez Bringas, *Op. Cit.*, p. 363.

¹¹⁵ Leonardo Vargas Sepulveda: “Los mecanismos de democracia directa, la participación ciudadana en México, la participación ciudadana en México”, Revista Lux Iuris, Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de México, año 1, numero 1, año 2016, p.6, https://www.derecho.unam.mx/lux-lurix/articulos/LUX_IURIS_VARGAS-SEPULVEDA.pdf consultado: 30-08-2018.

directa a la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo público.”¹¹⁶

Como puede observarse, en las anteriores definiciones encontramos elementos muy semejantes, lo cual nos indica que no existe un problema de conceptualización respecto de la revocación de mandato como institución de la democracia directa, pues la mayoría de los autores coinciden en los aspectos clave de ella, tales como que se trata de un procedimiento llevado a cabo por los ciudadanos, de lo cual se desprende que los sujetos de la revocación de mandato por un lado son los propios ciudadanos y por el otro los gobernantes, es decir aquí la relación de supra subordinación que existe entre autoridades y gobernados se invierte, dotando con ello a la ciudadanía de un poder de decisión especial y extraordinario, pues este se activa en un periodo distinto al periodo electoral, además su finalidad del procedimiento revocatorio siempre será la destitución de un funcionario de su encargo.

2.1.2. Destinatarios de la revocación de mandato y reconocimiento jurídico

Como se desprende del concepto de revocación de mandato, nos queda claro que los destinatarios de la revocación de mandato son los funcionarios públicos. Sin embargo, cabe hacer el análisis de si a cualquier funcionario público se le podría destituir del cargo que ostente, mediante la aplicación de esta figura. En una primera delimitación, es de recalcar que la revocación de mandato solo se podría llevar a cabo en aquellos funcionarios que hayan sido elegidos por el voto popular, ya que la destitución para funcionarios que no fueron electos de esta manera, las propias leyes determinan el procedimiento respectivo.¹¹⁷

¹¹⁶ Julio, Cabrera Dircio, *“Estado y democracia un acercamiento a la revocación de mandato”*, México, Universidad Autónoma de Morelos, Ediciones Coyoacán, S.A. de C.V., 2010, p. 182.

¹¹⁷ Alan García Campos: *Op. Cit.*, p. 28.

El poder judicial queda exento de la aplicación de esta figura, incluso en aquellos países donde los jueces se eligen mediante voto, entre algunas de las razones que podemos mencionar para que esto funcione así, está el hecho de garantizar la independencia del poder judicial, y la profesionalización de los mismos.

En cuanto al reconocimiento que se le hace a esta figura en el orden jurídico, podemos mencionar, que es común que se implemente desde el ámbito constitucional, ya sea de manera directa al plasmarla en el texto constitucional como norma de cumplimiento general, o bien de manera indirecta, al establecer ciertos métodos, a través de los cuales, la revocación de mandato pueda hacerse efectiva, pero facultando a determinado órgano para que sea aceptada o no;¹¹⁸ como ejemplo de esta última manera que hemos mencionado, podemos mencionar el caso de que se faculte al Poder Legislativo para fijar la revocación de mandato, es decir, en este ejemplo, se limita a hacer un reconocimiento constitucional de la figura, pero se deja en manos de una instancia ajena, si se aplicara o no y de aplicarse, la manera de hacerlo.¹¹⁹

Cabe hacer mención, que en cualquiera de las formas que se adopten para el reconocimiento jurídico de la revocación de mandato, ya sea la forma directa o la indirecta, de cualquier manera, se debe emitir una Ley procedimental, para darle operatividad y funcionalidad a la revocación de mandato.¹²⁰

2.1.3. Tiempo de aplicación de la revocación de mandato

La revocación de mandato es una figura que está diseñada para aplicarse, después de que haya transcurrido cierto tiempo de que el gobernante o servidor

¹¹⁸ *Ibíd.*, p. 27.

¹¹⁹ *Ídem.*

¹²⁰ *Ídem.*

público, asumió su cargo, es decir, no es común que se permita llevarla a cabo de manera inmediata a la toma de protesta del funcionario. Dicha restricción temporal, se da en razón a que debe haber transcurrido un cierto periodo en el cual se le dé al servidor público la posibilidad de realizar sus funciones, para después evaluar, si lo está haciendo de manera correcta o no, es decir, se busca que los electores tengan elementos válidos para emitir un juicio sobre la gestión gubernamental y de esta manera evitar que se intente aplicar la revocación de mandato, con fines partidistas, evidentemente por los partidos perdedores, más que por el mal ejercicio del servicios público.¹²¹

Siguiendo el esquema de la temporalidad, resultaría innecesario, llevar a cabo la revocación de mandato en la etapa final del encargo del funcionario, ya que se implementarían recursos humanos y materiales inútilmente, pues no tendría caso revocar de su mandato a un gobernante cuyas funciones casi concluyen, en todo caso, se deberían aplicar ya propiamente un procedimiento para fincarle responsabilidades.¹²² Por otro lado, la idea de que solo se aplique un procedimiento revocatorio, durante el periodo para el cual fue electo un funcionario, ha venido tomando fuerza en la doctrina y en los propios Estados en los que se ha implementado.¹²³

2.1.4. Procedimiento de la revocación de mandato

El procedimiento de revocación de mandato está diseñado para que se inicie desde abajo, es decir, que los propios ciudadanos sean los impulsores de este. Sin embargo, las reglas y el procedimiento que deberán seguirse obviamente están dadas por la legislación que lo implemente y regule. No obstante que el

¹²¹ Alan García Campos, *Op. Cit.*, p. 28.

¹²² *Ídem.*

¹²³ *Ídem.*

procedimiento seguirá las pautas que el legislador le dé en cada caso, existen ciertas generalidades que debe contener, las cuales veremos a continuación:

- 1) La primera acción, consistiría en realizar una notificación formal a las autoridades competentes, de la intención de iniciar un procedimiento revocatorio. Como lo señala Alan García Campos: “En esa notificación se especificaría el nombre y cargo de la autoridad a quien se pretende revocar, así como una breve exposición de las razones para su destitución.”¹²⁴
- 2) La autoridad encargada del proceso revocatorio tendrá un plazo breve para notificar al funcionario correspondiente, hacerle saber su derecho a audiencia y de manera específica, para que el funcionario formule una respuesta, en la cual señale los motivos que de acuerdo a su parecer son válidos para permanecer en su encargo.¹²⁵
- 3) Una vez que se tienen los dos puntos de vista, estos se plasman en las papeletas que serán entregadas a los peticionarios para que comiencen con la recopilación de firmas. El plazo para la recolección de firmas se debe estipular por Ley. El periodo de tiempo que se dé, así como el número de firmas requeridas, son los requisitos sustanciales de esta etapa, ya que de la substanciación de ellos depende la accesibilidad del procedimiento. En cuanto al requisito de número de firmas necesarias, pueden instaurarse dos formas: la primera, mediante un porcentaje determinado, en este caso debe especificarse el medio del cual se tomara ese porcentaje, ya sea del padrón electoral, del total de votantes de la última elección general, o bien, del total de votantes en la elección donde resultó electo el funcionario sobre el cual se lleva el procedimiento revocatorio; la segunda forma se refiere simplemente a fijar un número específico de ciudadanos. En algunos casos, con

¹²⁴ *Ibíd.*, p. 29.

¹²⁵ *Ídem.*

especificaciones más concretas, la Ley indicará la necesidad del aspecto geográfica, es decir, que se considere obligatorio que las firmas o al menos una parte de ellas provengan de algún lugar específico, como lo son los distritos electorales, los municipios, o los condados.¹²⁶

- 4) Agotada la etapa anterior, se lleva a cabo la certificación del número de firmas, así como la autenticidad de estas y que el tiempo de recopilación de ellas este ajustado la legalidad. En caso de que todos estos requisitos se hayan satisfecho de manera correcta, se continúa con la siguiente etapa.
- 5) En esta fase se convoca a una votación en torno a si es preciso que el funcionario permanezca en el cargo, o bien que se le destituya. El tiempo que se da para llevar a cabo la votación suele no ser concreto; pues en la ley lo que suele establecerse son ciertos rangos de días, para que la autoridad organice la votación conforme a los recursos que tiene, así, por ejemplo, se puede decir que, a más tardar dentro de un número determinado, por ejemplo: a más tardar en 30 de días, o bien, entre cierto número de días, por ejemplo, entre 30 y 60 días. A demás debe indicarse si la votación del procedimiento revocatorio puede coincidir con algunas elecciones, o bien, ser elecciones exclusivas. Es evidentemente que el costo económico, entre la primer y la segunda formas, varis de manera significativa, razón por la cual es un aspecto que debe considerarse desde el inicio.¹²⁷
- 6) García Campos comenta que: “La boleta revocatoria comúnmente presenta, además de la pregunta en torno a la permanencia del funcionario en cuestión, una argumentación concisa de las razones en favor y en contra de su revocación”¹²⁸. En algunas legislaciones, de determinados sitios, se dispone, que los folletos o papeletas que serán utilizados para que los ciudadanos emitan su opinión, respecto de la

¹²⁶ Alan García Campos, *Op. Cit.*, p. 29.

¹²⁷ *Ídem.*

¹²⁸ *Ibíd.*, p. 30.

permanencia o no en su cargo de un funcionario, sean impresos por una autoridad imparcial, en la cual además deberán ir redactados de manera clara, precisa y sin ambigüedades a los argumentos de cada una de las partes.¹²⁹

- 7) Un aspecto que reviste gran importancia es establecer la manera en la que será designado el sucesor, en caso de que el servidor público resulte destituido, como consecuencia del proceso revocatorio. En este sentido, las maneras más habituales son:

“1. Elegir al sucesor en una votación especial celebrada en fecha distinta y prevista por la Ley de manera obligatoria;
2. Elegir a la persona que sustituirá al depuesto en la misma votación, ya sea en la misma boleta o en una separada;
3. Nombrar al sustituto desde otro órgano del Estado; o,
4. Dejar que los mecanismos ordinarios previstos para el llenado de vacantes operen, los cuales pueden prever ya sea la realización de una votación popular para elegir a quien concluya el mandato o la designación de sustituto para analizar el encargo debido al momento en ocurre la revocación. En este punto es conveniente señalar que existen diferentes aproximaciones legislativas al tema de la participación del funcionario depuesto en la elección subsecuente.”¹³⁰

El procedimiento de revocación mandato se origina desde la ciudadanía, de manera evidente sí se pone a la ciudadanía en el centro de esta decisión, pero no todos los procedimientos de revocación que inician concluyen de la manera que se esperaría, es decir no logran agotar todas las etapas enunciadas anteriormente, pues no todos alcanzan el requisito de contar con el aval de la ciudadanía requerido, es decir, con el porcentaje de firmas que sea requerido en cada lugar, y aun cuando se agoten todas las etapas, no necesariamente significa que el funcionario vaya a ser removido de sus funciones, pues es en esta votación final donde eso se decide.

¹²⁹ *Ídem.*

¹³⁰ Alan García Campos, *Op. Cit.*, p. 30.

2.2. Argumentos a favor y en contra de la revocación de mandato

La revocación de mandato es una de las figuras de la democracia directa que más controversias genera, por lo tanto, existen una serie de argumentos a favor y en contra de su implementación; ya que quienes son sus partidarios la ven como un recurso altamente recomendable de ser utilizado para mejorar los esquemas democráticos existentes y sobre todo como un impulso para el cumplimiento responsable de los servidores públicos en sus funciones; por el contrario, quienes se oponen a su implementación, afirman que se convierte en un instrumento altamente peligroso, pues de cierto modo vulnera los derechos de los funcionarios de ser oídos y vencidos en un juicio y que además no contribuye a mejorar el panorama de la democracia. Tanto los argumentos a favor, como en contra, serán expuestos y analizados a continuación, con la finalidad de que dicho ejercicio sea la base para llegar a conclusiones sólidas sobre si se debiera aplicar o no.

2.2.1. Argumentos a favor

2.2.1.1. Soberanía popular

“La libertad de cada ciudadano es parte de la libertad pública y en el Estado popular es parte de la soberanía.”¹³¹ La revocación del mandato, quizá de manera más ferviente, reconoce a los individuos como el origen del que emana la soberanía popular. Pues bien, si en los ciudadanos reside la soberanía y es ejercida a través de sus representantes, justo en el instante de elegirlos mediante elecciones libres, lo conducente es que también puedan destituirlos

¹³¹ Charles Louis de Secondat, Señor de la Brède y Barón de Montesquieu, *El Espíritu de las Leyes*, (Ciro García del Mazo, Traductor), Madrid, Librería General de Victoriano Suarez, 1906, Tomo I, p. 195.

mediante similares procedimientos usados para nombrarlos, es decir un proceso de votación libre.

No debemos olvidar que los sistemas representativos de democracia son fruto justamente de la soberanía popular, y en todo caso deben priorizarse los mecanismos mediante los cuales se le dé fuerza a la democracia y específicamente a la representatividad, para con ellos fortalecer la soberanía tanto al interior, como al exterior; por ende instituciones como la revocación de mandato deben acogerse en cualquier sistema que se precie de ser democrático.¹³²

2.2.1.2. Mayor proximidad entre gobernantes y gobernados

La revocación de mandato ogra un acercamiento permanente entre gobernantes y gobernados, pues el gobernante deberá mantenerse atento a las necesidades de la ciudadanía, olvidándose que solo es cercano en periodo de campaña, con fines a ganar las elecciones. La revocación de mandato permite que el acercamiento sea permanente. Pues de manera similar a lo que ocurre con los periodos gubernamentales cortos, en los cuales se busca conservar un fuerte contacto entre electores y elegidos; la figura de la revocación del mandato concretiza que dicha cercanía aumente y se mantenga permanentemente. “La revocación de mandato se convierte en una oportunidad para la sociedad de recuperar esa posibilidad de influencia en el representante, de reivindicar ese poder ciudadano de ratificarlo o removerlo de una manera democrática ante circunstancias extremas.”¹³³

¹³² Alan García Campos, *Op. Cit.*, p. 32.

¹³³ *Ídem.*

2.2.1.3. Ciudadanía vigilante

La revocación del mandato vuelve a los ciudadanos agentes de cambio, que se involucran de manera responsable en las cuestiones políticas, pues hace fundamental el papel de la ciudadanía de mantenerse al pendiente de las acciones llevadas a cabo por el gobernante. Suscita que los ciudadanos estén atentos al actuar de sus gobernantes, busquen en todo tiempo la información necesaria y por ende se vuelvan un papel fundamental en los asuntos públicos. La sola idea de llevar a cabo un proceso revocatorio aumenta el aspecto vigilante de los ciudadanos, sobre las actividades gubernamentales durante el tiempo que transcurre de un proceso electoral a otro, pues está latente la posibilidad de la revocación de mandato para el gobernante.¹³⁴

2.2.1.4. Empoderamiento de la ciudadanía

El termino empoderamiento se refiere al “proceso mediante el cual los individuos logran fortalecer capacidades, confianza, visión y protagonismo como grupo social para impulsar cambios positivos de las situaciones que viven.”¹³⁵ Si bien es cierto, dicho concepto se refiere a determinados grupos sociales, también puede ser empleado en el caso de la revocación de mandato, pues históricamente los gobernados, han tenido una situación de vulnerabilidad frente a sus gobernantes, quedando en muchos casos al arbitrio y la voluntad de ellos. En el proceso de revocación de mandato, se sigue la lógica de que si los gobernantes pueden ser removidos o destituidos de sus cargos por otras autoridades, también deben poder ser removidos por la ciudadanía que los

¹³⁴ *Ibíd.*, pp. 32 y 33.

¹³⁵ Clara Murguialday, *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Universidad del País Vasco, <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/86> (consultado: 26-12-2018).

eligió mediante su voto. En todo sistema democrático es fundamental reconocer el poder de la ciudadanía de elegir en todo momento que gobernante quiere.

2.2.1.5. Aliciente a la responsabilidad

La revocación de mandato hace que los compromisos adquiridos en el periodo de campaña, no se queden como solo promesas, si no que el gobernante los lleve a cabo, es decir, el servidor público tiende a asumir su cargo con mayor responsabilidad, con una visión de servicio e incluso con valores morales como la humildad. “La revocación del mandato motiva actitudes más comprometidas con la palabra empeñada e incentiva la satisfacción de las promesas realizadas, las cuales a su vez se harán de manera más seria y responsable.”¹³⁶ En este orden de ideas podemos decir, que la revocación de mandato se vuelve un aliciente, un incentivo más para cumplir a cabalidad y en el marco de legalidad las atribuciones que el mandato adquirido le confiere al gobernante.

Como lo señala Rocio Annunziata, “el declive de las promesas electorales supone, en efecto, una disociación entre la legitimidad de establecimiento o autorización (el modo en que los representantes son designados) y la legitimidad de sus acciones y decisiones (el modo que gobiernan o ejercen en su cargo hasta la próxima elección),”¹³⁷ en este contexto la revocación de mandato viene a reforzar el cumplimiento de los compromisos hechos por los gobernantes en los periodos de campaña y no que se queden en simples promesas hechas al aire pero sin ninguna vinculatoriedad, aspecto del cual, en prácticamente todos los sistemas democráticos la ciudadanía se queja del incumplimiento de esos compromisos, que en un gran porcentaje son los que hacen votar a favor de un determinado candidato

¹³⁶ Alan García Campos, *Op. Cit.*, p. 33.

¹³⁷ Rocío Annunziata, *Revocatoria, promesa electoral y negatividad: algunas reflexiones basadas en las experiencias latinoamericanas*, Revista Pilquen, Universidad de Buenos Aires, Argentina, volumen. 18, número 3, año 2015, p.110, <http://www.scielo.org.ar/pdf/spilquen/v18n3/v18n3a09.pdf>, (consultado: 17-04-2018).

2.2.1.6. Válvula de escape

En términos coloquiales la revocación de mandato cumple la función de servir como una válvula de escape, pues se convierte en un mecanismo que libera de manera paulatina las presiones políticas, evitando un estallamiento que atente contra la estabilidad política, económica, o social de una región o país. “La revocación del mandato es una válvula que evita que los conflictos políticos se enconen de manera más aguda y los protagonistas aspiren a buscar salidas extrainstitucionales.”¹³⁸

Una gran ventaja que ofrece esta institución, es precisamente el hecho de atacar el origen de un mal gobierno de manera pacífica, ordenada, conforme a la ley e incluso la propia constitución (en el caso de que la revocación de mandato sea reconocida constitucionalmente), es pues, un medio de expresión popular, a través del cual se manifiesta el deseo de que un gobernante sea removido de su encargo porque no cumplió sus responsabilidades, o defraudó la confianza que fue depositada en él, pero sin tener que llegar a usar mecanismos violentos que dividen a la ciudadanía y atentan contra el desarrollo del Estado.

2.2.1.7. Dificultad de otros procedimientos

A pesar de que en la mayoría de los países con sistemas democráticos, se contemplan procedimientos de destitución para los funcionarios públicos, también la mayoría de dichos procedimientos tienden a ser muy lentos o a estar influenciados por cuestiones electorales, es decir, el partido político de oposición suele ser el impulsor de esos procedimientos; por ejemplo: “Los juicios políticos o «*impeachment*», previstos en los sistemas presidenciales,

¹³⁸ *Ídem.*

implican múltiples resistencias legales y políticas, tardan demasiado y rara vez se actualizan.”¹³⁹

En cambio, en la revocación de mandato la ciudadanía es quien tiene la primera y última palabra, y por ello se legitima la destitución, además de que se enfoca únicamente en el actuar del gobernante, cuyas acciones repercuten en la vida diaria de los ciudadanos, y no en cuestiones partidistas. Así pues, la revocación del mandato viene a ser la manera ciudadana, que consigue el mismo efecto que otros procedimientos de destitución, pero lo hace sin involucrar a los demás poderes del estado lo cual al final de cuentas logra un efecto de concordia y legitimidad.

2.2.1.8. Falta de representatividad como motivo adicional de destitución

La representación política es el aspecto que les da legitimidad a los gobiernos, pues permite expresar la voluntad del pueblo en torno a quienes serán sus gobernantes.¹⁴⁰ Como lo menciona Imer Flores, en los últimos años, como consecuencia de la crisis de los partidos políticos y la de representatividad, se han venido reconociendo en los sistemas de democracia representativa, instituciones originadas en la democracia semidirecta, como medios para hacer frente a dichas crisis y con el afán precisamente de salvaguardar al sistema representativo¹⁴¹, es decir, son empleadas como un complemento de éste sistema y no como contraparte; como bien lo apunta dicho autor:

“Por esta razón, en la actualidad —y con una frecuencia cada vez mayor— cohabitan en la moderna democracia representativa algunos instrumentos de la antigua democracia directa. Lo anterior representa hasta cierto punto

¹³⁹ *Ídem*.

¹⁴⁰ Humberto Quiroga Lavié, *Sobre la Teoría de la Representación Popular y la División de los Poderes de Gobierno*, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2107/11.pdf> (Consultado 28-12-2018).

¹⁴¹ Imer Flores, *Gobernabilidad Y Representatividad: Hacia Un Sistema Democrático Electoral Mayoritario Y Proporcional*, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/345/10.pdf>, p.212. (Consultado el 29-12-2018).

una devolución de poder del gobierno a la sociedad, o al menos una participación más directa del pueblo en el poder político a través de la adopción e implementación de mecanismos tales como: a) el plebiscito; b) el referéndum; c) la iniciativa popular, y d) la remoción de funcionarios o revocación de mandatos”¹⁴².

Alan García Campos también subraya el aspecto de la representatividad, al destacar que los procedimientos modernos para llevar a cabo la destitución de los funcionarios electos únicamente se pueden iniciar cuando se tiene como base una serie de conductas contrarias al ordenamiento jurídico, llevadas a cabo por el funcionario público, en tanto que en el procedimiento de revocación del mandato, además de ser considerados esos motivos para deponer al funcionario público, un aspecto de gran relevancia es la falta de representatividad que la propia ciudadanía determina.¹⁴³

2.2.1.9. Una vía institucional

La revocación de mandato no se trata de una improvisación, sino que es todo un procedimiento que viene a constituir una institución más dentro de un Estado democrático, con el objetivo de fortalecerlo. Dependiendo del reconocimiento normativo que en cada país o región se le dé, puede ser una institución constitucional o legal, pero en ambos casos constituirá una vía jurídicamente reglamentada, partiendo de los valores democráticos, institucionales, y pacíficos para expresar la voluntad ciudadana. A pesar de que muchos la consideren una institución radical, la revocación de mandato jamás se sale de los parámetros jurídicos que el propio legislador le confiera.¹⁴⁴

De acuerdo lo señalado por Rocio Annunziata: “A simple vista, cabría considerar que la revocatoria de mandato podría funcionar como el canal

¹⁴² *Ídem*.

¹⁴³ Alan García Campos, *Op. Cit.*, p. 34.

¹⁴⁴ *Ibíd.*, p. 34.

institucional más adecuado para la expresión ciudadana.¹⁴⁵ Esta expresión reafirma el argumento de que al tratarse precisamente de un método institucional, propicia el dialogo, la concordia y el conceso entre ciudadanía y gobernados, de tal suerte, que deja de lado cualquier tipo de confrontación social que se desencadene en manifestaciones violentas, e incluso alzamientos sociales con tintes revolucionarios; pues la revocación de mandato prioriza a las instituciones estatales, como medio para solución de controversias.

2.2.1.10. Fortalecimiento del sistema representativo

De acuerdo a lo planteado en el numeral 8 de este apartado, la revocación de mandato ataca la falta de representatividad de los servidores públicos, por ende, en sentido contrario, también tiende a fortalecer el sistema representativo, pues cambia la estructura del tradicional sistema de representación, pero no lo elimina, si no que más bien lo dota de fuerza; ya que la figura de los gobernantes como representantes de la ciudadanía sigue existiendo, pero se le dota a los ciudadanos de una facultad especial, para aprobar o desaprobado las decisiones tomadas por sus representantes.

Como consecuencia de ello: “el simple temor de ser removido o tenerse que defender, motivará en los representantes una actitud más apegada a los anhelos ciudadanos,”¹⁴⁶ y por ende se robustece el sistema representativo, con funcionarios más conscientes de las necesidades de los ciudadanos, atentos a cumplir de la mejor manera posible sus funciones como servidores públicos y no solo de sus anhelos personales o los intereses del grupo político al cual pertenecen.

¹⁴⁵ Rocío Annunziata, *Op. Cit.*, p. 112.

¹⁴⁶ *Idem.*

2.2.2. Argumentos en contra

2.2.2.1. Existencia de métodos mejores

Los principales detractores del procedimiento de revocación de mandato afirman que hay instituciones que cumplen de una manera más efectiva la función de remover a los funcionarios públicos de su encargo antes de que concluya el periodo para el cual fueron electos; y que sobre todo dichos procedimientos respetan la garantía del debido proceso, y son llevados a cabo por órganos especializados. Por otro lado, esos procedimientos no están sometidos a periodos de tiempo específicos, como ejemplo de esos mecanismos, podemos mencionar al juicio político.¹⁴⁷

En el caso de México, pesar de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé figuras tales como la consulta popular en el artículo 35 fracción VIII mediante la cual se toma en cuenta la opinión de la ciudadanía en temas de trascendencia nacional, es necesario resaltar que por un lado efectivamente solo se trata de una opinión cuyo resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores¹⁴⁸ y por otro lado no se prevé que a través de una consulta popular se pueda destituir de su cargo a algún funcionario público; por su parte el juicio político plasmado en los artículos 109 y 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, si prevé como sanciones la destitución del servidor público y su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público cuando en el ejercicio

¹⁴⁷ Alan García Campos, *Op. Cit.*, p. 34.

¹⁴⁸ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, texto vigente, Última reforma publicada DOF 24-02-2017. www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf, (consultado: 30-04-2018).

de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.¹⁴⁹

Sin embargo, para que ocurra tal supuesto será, la Cámara de Diputados quien procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado. Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado¹⁵⁰, de este modo es evidente que quien lleva a cabo el procedimiento es el Congreso de la Unión y no directamente la ciudadanía.

2.2.2.2. La reelección consecutiva de funcionarios como el instrumento ideal de control

La implementación del proceso de reelección consecutiva de funcionarios es un mecanismo que permite la manifestación de la voluntad ciudadana, en torno a decidir que el funcionario permanezca en su encargo por otro periodo, o bien que se elija a alguien distinto. Es decir, el procedimiento ideal como premio o castigo a los servidores públicos, es el proceso de reelección, pues se evita un proceso electoral innecesario que solo trae desgaste a las propias actividades del funcionario, pues es evidente que durante un procedimiento de revocación de mandato el funcionario este concentrado en ello y no en llevar a cabo las funciones para las que fue electo.¹⁵¹

¹⁴⁹ Artículo 109 y 110 de la Constitución Política..., *Op. Cit.*, pp. 104-107.

¹⁵⁰ *Ibíd.*, p.110

¹⁵¹ *Ibíd.*, p. 35.

Como se desprende, de lo planteado por Francisco José de Andrea Sánchez, algunas de las ventajas que presenta el sistema de reelección consecutiva, son las mismas que se buscan con el proceso de revocación de mandato; tal es el caso de alcanzar una profesionalización de la carrera legislativa, pues, “la posibilidad de que un representante político pueda ser reelegido para el periodo inmediato modificaría la actitud de los políticos..., puesto que la perspectiva de una reelección consecutiva durante uno o varios periodos obligaría a los prospectos a informarse y educarse en las diversas materias y asuntos que hacen a un representante político eficaz, propositivo, participativo y disciplinado.”¹⁵²

Otras ventajas que se alcanzan con el proceso de reelección consecutiva y que son afines a la revocación de mandato, son: por un lado la responsabilidad de los funcionarios pues con ella se busca regrese y atienda a los electores de su distrito, “so pena de enfrentar el castigo máximo que sería el repudio de su electorado y la pérdida de la reelección.”¹⁵³ Por otro lado, se mejora el contacto y los nexos entre representante político y elector, esto en el caso de la reelección tendría como efecto el asegurarla,¹⁵⁴ en el caso de la revocación de mandato, evitar el inicio de ese procedimiento.

2.2.2.3. Abuso al principio republicano de mayoría

Si bien es cierto, que uno de los principios de toda república, es darle a lo colectivo un valor axiológico mayor sobre lo individual (los miembros que integran al cuerpo colectivo)¹⁵⁵; también lo es, que ese principio de que lo

¹⁵² Francisco José de Andrea Sánchez: *Reelección Legislativa Consecutiva, una iniciativa de reforma riesgosa*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, s/f, p.34, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derechocomparado/article/view/3709/4555>, (consultado: 04-01-2019).

¹⁵³ *Ídem*.

¹⁵⁴ *Ídem*.

¹⁵⁵ Pedro Salazar Ugarte, *Introducción al análisis del sistema republicano*, en *Examen retrospectivo del Sistema Constitucional Mexicano*, Diego Valdés y Daniel A. Barceló Rojas (Coord.) Universidad Autónoma

colectivo, es decir, la mayoría, decida sobre lo individual, esto también debe estar regulado por ciertos márgenes, de tal manera que cuando un gobernante es electo, este debe gobernar para todos y no solo para la mayoría que lo eligió, por lo tanto, ese principio de mayoría queda acotado únicamente al proceso electoral, ir más allá de este sería un abuso al principio republicano de mayoría, lo cual evidentemente ocurre en los procedimientos de revocación de mandato, es decir: “la revocación el mandato derriba está sana idea republicana y prolonga la existencia de la regla de la mayoría más allá de su espacio limitado de existencia (las campañas y las elecciones).”¹⁵⁶

2.2.2.4. Los procesos revocatorios generan polarización y división social

Como lo expone Gabriela González Molina, “el proceso electoral debe ser concebido al mismo tiempo como un momento «crítico» de la sociedad donde el electorado es orientado a «tomar partido» en función de ejes de polarización introducidos por las estrategias de comunicación política.”¹⁵⁷ Tomando como base la idea anterior, no es de extrañarnos que si esas condiciones de polarización se dan en campañas electorales de procesos ordinarios, dicha polarización será mayor tratándose de procesos revocatorios.

Como lo puntualiza García Campos, “las campañas por la revocación son altamente ásperas y emotivas, plagadas de confusión y afirmaciones ligeras; asemejan disputas en las que existen bajas y en las que se fomenta la tensión política; el calentamiento de las pasiones que las distinguen divide a la sociedad

de México, s/f, p.256. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1671/26.pdf>, (consultado: 04-01-2019).

¹⁵⁶ Alan García Campos, *Op Cit.*, p. 35.

¹⁵⁷ Gabriela González Molina, *Comunicación política y polarización electoral: un modelo emergente de persuasión*, <http://dialogosfelafacs.net/wp-content/uploads/2012/01/29-revista-dialogos-comunicacion-politica-y-polarizacion.pdf> (consultado: 08-01-2019).

artificialmente, se bifurcan las posiciones y se atrincheran posiciones intransigentes.”¹⁵⁸

En palabras de Cronin, “la revocatoria es simplemente un procedimiento que implica la confrontación en lugar de la conciliación.”¹⁵⁹ Esto en razón de que generalmente crean un ambiente polarizado entre la ciudadanía, en lugar de uno de unidad.

2.2.2.5. Consecuencias contraproducentes

Existen ocasiones en las cuales el proceso de revocación de mandato, no es aplicado como debería, se hace sin tomar en cuenta el impacto que representa su implementación, ni las consecuencias reales de llevarlo a cabo, esto aunado a que en algunos países se destina muy poco recurso económico para este tipo de procesos, convierten a esta institución, en una con efectos totalmente contrarios a los que se buscaban originalmente; pues a pesar de que el proceso revocatorio se lleve a cabo para un funcionario que sí ameritaba ser revocado de su encargo, pero que como resultado de un mal procedimiento revocatorio finalmente es ratificado; y con ellos su imagen tiende a resurgir de una manera positiva en la ciudadanía, lo cual es independiente a que haya merecido ser removido; es decir en este supuesto la institución provoca consecuencias adversas.

Como indica García Campos: “lejos de deponerlo (al funcionario) o de siquiera mermar su acción política, la revocación puede asumirse como un «voto de confianza», lo que convierte al representante cuestionado, pero no depuesto, en una autoridad más irresponsable y arrogante.”¹⁶⁰ Como se

¹⁵⁸ Alan García Campos, *Op. Cit.*, p. 36.

¹⁵⁹ Matt Qvortrup, *La experiencia estadounidense de 1776 a 2012*, (Coord.) La dosis hace el veneno, análisis de la revocatoria de mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza, Quito Ecuador, Republica del Ecuador, Consejo Nacional Electoral, 2014, p. 2019.

¹⁶⁰ *Ibíd.*, p. 36.

advierte existe una pequeña línea entre conseguir la remoción del funcionario en cuestión y ratificarlo con mucha mayor fuerza de la que originalmente tenía.

2.2.2.6. Error en el destinatario

En muchas ocasiones, existe la posibilidad de que la revocación de mandato sea utilizada en contra de un servidor público que no es el responsable directo de la inconformidad social, ya que esta inconformidad muchas veces va en contra de una política pública o decisión, de cuya implementación no ha sido responsable dicho servidor público, sin embargo el malestar social en aras de encontrar a un culpable, desemboca en el inicio de un procedimiento revocatorio, que puede quedar únicamente en eso, o bien, de manera errónea se le destituye.¹⁶¹

2.2.2.7. La revocación del mandato atenta contra el principio de representación del cuerpo electoral

Partiendo de la idea del contrato social expresada por Rousseau, en la cual el individuo de cierta manera, y sin perder sus libertades, cede su soberanía individual a un colectivo llamado Estado, en busca de un bien común; llegamos a la idea de que los gobernantes son simplemente representantes del pueblo, entendiendo al pueblo como una pluralidad de individuos,¹⁶² en este sentido la revocación de mandato contradice los principios sobre los cuales se edifica el pensamiento moderno de la representación.

Como lo puntualiza Alan García Campos: “Los diputados o senadores no son representantes de su distrito, circunscripción o estado; son representantes

¹⁶¹ *Ídem.*

¹⁶² Véase: Sergio Sevilla, *Rousseau*. Biblioteca Grandes Pensadores. Madrid, España, Editorial Gredos, 2011, p. 14.

del órgano en su conjunto y en última instancia de la nación. Desde esta perspectiva, los representantes no lo son de quienes los votaron, sino de todo el cuerpo electoral.”¹⁶³ En esta lógica no sería admisible que una vez que la ciudadanía deposita su confianza en determinada persona para que ejerza determinado cargo público, con posterioridad, teniendo motivos válidos o no, se retracte de esa decisión que tomó en un principio.

2.2.2.8. Uso para fines contrarios

El procedimiento de revocación de mandato puede ser utilizado para fines totalmente contrarios a los que la naturaleza de esta institución busca, pues la revocación de mandato, en lugar de ser empleada como un instrumento para promover el compromiso y la responsabilidad de los gobernantes, la vigilancia sobre ellos y la representatividad hacia los gobernados, puede generar que grupos minoritarios la utilicen como una especie de chantaje contra los gobernantes, para hacer cumplir sus deseos o sus intereses personales, los cuales la mayoría de las veces van en contra de lo que le favorece a toda la colectividad, es decir: “Abre la posibilidad para que intereses indeseables acosen y chantajeen a los representantes, pues la simple amenaza de recurrir a la revocación puede motivar a los representantes a actuar de conformidad con un grupo minoritario que pretende promover su propia agenda.”¹⁶⁴

2.2.2.9. Se convierte en aliciente de la inactividad y falta de creatividad de los funcionarios públicos

Cualquier persona que se sienta frente a una amenaza actuara de manera cautelosa por temor a dicha amenaza, en el caso de la revocación de mandato

¹⁶³ Alan García Campos, *Op. Cit.*, p. 36.

¹⁶⁴ *Ídem.*

ocurre lo mismo, los funcionarios públicos al tener latente la “amenaza de ser destituidos de su encargo” actuarán de manera pasiva, e incluso complaciente con las peticiones sociales, incluso cuando estas sean descabelladas, contrarias al sistema democrático o que beneficien únicamente a ciertos sectores sociales que tienen gran capital político. En palabras de García Campos:

“La revocación del mandato provoca frigidez en la acción pública y favorece el status quo. A fin de no verse expuesto a un proceso revocatorio, el representante tenderá a la inactividad, a la falta de creatividad e innovación. La condición de vulnerabilidad y el nerviosismo que genera en el representante provocará que no se haga lo que él piensa que es correcto para la colectividad, paralizando así la acción pública o disminuyéndola para no generar demasiado ruido y despertar inconformidades.”¹⁶⁵

De tal modo la revocación de mandato en lugar de incentivar la actividad productiva de los funcionarios públicos los deja en un esquema de simples condescendientes con los caprichos de ciertos sectores, en el afán de evitar un proceso revocatorio.

2.2.2.10. Votación costosa

Otro aspecto que no se puede dejar pasar de largo, es el que se refiere al tema económico, pues los procesos revocatorios, como cualquier otro proceso electoral implican la erogación de recursos públicos; pero además puede ser considerado como un gasto extraordinario, pues no se trata de una votación ordinaria para elegir representantes, donde la ley fija los plazos y por lo tanto todos sabemos el momento exacto en el que ocurrirán y por ende es posible calcular con exactitud el monto económico que se requiere para ser destinado al proceso electoral.

¹⁶⁵ Alan García Campos, *Op. Cit.*, p. 36.

En la revocación del mandato es complejo saber con exactitud el momento (dentro de la duración del encargo del funcionario) en el cual será llevada a cabo, por lo tanto la misma complejidad aparece en el tema económico es decir, “representa un alto costo para el erario público que, sumado al gasto privado, constituye un gran desperdicio de dinero y tiempo en una época donde las necesidades son apremiantes y los recursos escasos.”¹⁶⁶ Cabe destacar además, que si como resultado del proceso revocatorio se llega a la destitución del funcionario, es necesario prever la manera por la cual será designada la persona que deba ocupar el cargo en sustitución de quien fue removido, lo cual implica la utilización de más recursos económicos, ya que en la mayoría de los casos se lleva a cabo un nuevo proceso electoral, en el cual a su vez se deja abierta la posibilidad de llevar a cabo otro procedimiento revocatorio, que nuevamente implicaría la devengar de más dinero.

2.3. Algunas experiencias sobre la revocación de mandato

Solo en algunos países democráticos han sido implementados los mecanismos de democracia directa, en gran medida por las implicaciones que ello con lleva y por otra parte debido incluso a una cuestión de construcciones culturales respecto al significado de la democracia representativa; pues bien, de entre esos mecanismos de democracia directa, es conveniente señalar que probablemente el menos implementado sea precisamente la revocación de mandato, pues como bien lo señala García Campos: “De las instituciones de la democracia directa la revocación del mandato es, sin duda, la más cuestionada, la que menos adeptos tiene y la que provoca más polarización.”¹⁶⁷

La anterior afirmación muestra algunas razones por las cuales su implementación ha sido tan paulatina e incluso se ha preferido no adoptarla

¹⁶⁶ *Ídem.*

¹⁶⁷ *Ibíd.*, p. 25.

como parte del régimen constitucional, haciéndolo únicamente en el régimen legal y solo con algunos tipos de gobernantes, empero a ello, existen países donde si se ha implementado y cuyas experiencias podrían servirnos para vislumbrar de qué manera sus efectos inciden en la vida democrática de un Estado y sobre todo si la fortalecen o no. Por esta razón en este apartado serán analizadas algunas experiencias de Estados donde ya ha sido implementada, la primera, el caso suizo únicamente se mencionan como antecedente histórico, ya que es el país donde la revocación de mandato tiene sus antecedentes; el segundo caso, es el de los Estados Unidos de Norte América, el cual hasta cierto sentido parece un ejemplo de implementación de revocación de mandato de forma mesurada, y finalmente, el caso de Perú, para estudiar una experiencia latinoamericana, la cual es de especial interés por tratarse de un país que comparte rasgos comunes con México.

2.3.1. Suiza

Históricamente, Suiza ha sido una de las naciones que más mecanismos de democracia directa ha implementado, de hecho hasta el año 1920 era el único país que utilizaba dichos mecanismos, los cuales fueron adoptados con posterioridad a la conformación de la Confederación (que a su vez fue conformada desde los ciudadanos), lo cual se hizo debido a la presión que ejercieron los ciudadanos y los cantones; quedando plasmados en la primer Constitución suiza, primeramente con la introducción del referéndum obligatorio en el año 1848, cuyo objetivo fue el de ratificar la constitución, sucediéndole la adopción del referéndum opcional en el año de 1874, y la iniciativa popular que fue introducida en 1891.¹⁶⁸

¹⁶⁸ Yanina Welp, *La revocatoria del mandato en la encrucijada Mecanismos de democracia directa, participación, representación y democracia*, Centre for research on Direct Democracy (c2d) y Universidad de St Gallen, file:///E:/TESIS/Libros/segundo%20capitulo/La_revocatoria_del_mandato_en_la_encruci.pdf, (consultado: 08-01-2019), p. 3.

Como se podrá conjeturar, al ser el proceso de conformación de la Confederación iniciado desde la ciudadanía, es decir desde abajo, los mecanismos de democracia directa fueron adoptados como una especie de contrapeso ciudadano para ir cediendo en algunos aspectos respecto de los gobernantes, pero sin dejarles a ellos el control absoluto, tal fue el caso del referéndum, pues “El referendo fue el mecanismo que en buena medida permitió el acuerdo y la paulatina cesión de competencias, ya que operó y opera como un resguardo frente al poder central.”¹⁶⁹

Aun cuando Suiza es uno de los países pioneros en la adopción de mecanismos de democracia participativa, la revocación de mandato no ha sido implementada como tal, pues lo que existe en algunos cantones, es una institución parecida a la revocación de mandato pero sin llegar a tener las características de este; se trata de un mecanismo que no va de manera directa hacia un funcionario, sino más bien contra el conjunto institucional, es decir, los ciudadanos tienen el derecho de decidir si se interrumpe la administración completa de un gobierno o la de todo el parlamento, antes de que termine el periodo para el cual fueron designados; cabe destacar que este mecanismo es poco utilizado.¹⁷⁰

2.3.2. Estados Unidos de Norteamérica

Contrario a lo que muchos suponen respecto del origen de la revocación de mandato, en Suiza, es precisamente en los Estados Unidos de América donde encontramos su génesis. A pesar de que la adopción de los mecanismos de democracia directa fueron discutidos durante la Convención de Filadelfia, no

¹⁶⁹ Yanina Welp y Uwe Serdült, *¿Renovación, crisis o más de lo mismo? La revocatoria de mandato en los gobiernos locales latinoamericanos.*, Revista Desafíos, Universidad del Rosario, Colombia, volumen 24 (1), núm. 2, julio-diciembre, 2012, <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/2274> (consultado: 10-01-2019), p. 173.

¹⁷⁰ *Ibíd.*, p. 174.

fueron aprobados en ese momento, debido a las dificultades que representaban, fue en el año de 1890 cuando nace la revocación de mandato, con el nombre de *recall*, en los niveles estatal y municipal,¹⁷¹ al ser adoptada por varios estados de la unión americana. De manera específica, el movimiento progresista fue el que logró que se adoptaran las figuras de la democracia directa, entre ellas la revocación de mandato, en el año de 1903, siendo el argumento central para adoptarlos, el ser utilizados como una medida para atacar y acabar con la corrupción de los gobernantes, a través del poder que se les daba a los ciudadanos.¹⁷²

La revocación de mandato se incorporó en 1903 primeramente en la Carta de la ciudad los Ángeles, extendiéndose con posterioridad a otras ciudades del Estado de California; para el año de 1908 Oregón se convirtió en el primer Estado en adoptarla; para 1914 ya estaba implementada en ocho Estados: California, Washington, Colorado, Nevada, Arizona, New York, Louisiana y Kansas; esto solo represento la primera etapa de adopción de este instrumento, pues con posterioridad nueve Estado más la implementaron, al finalizar la era populista.¹⁷³

A partir de entonces la revocación de mandato ha ido ganando terreno y fuerza al posicionarse como un mecanismo que se implementa confiadamente por la ciudadanía. En la actualidad 36 estados de la unión americana permiten el proceso de revocación de mandato a nivel local de varios funcionarios, no necesariamente elegidos mediante elección, además de que en 18 Estados y tres distritos la permiten para funcionarios electos, en los cuales se han observado muchos intentos de llevar a cabo la revocatoria en el ámbito local, sin embargo, la mayoría se han quedado en meros intento, pues un porcentaje muy bajo es el que se ha llegado al momento de la votación.

Una investigación llevada a cabo por Spivak, explica porque se ha elevado la cantidad de procesos revocatorios que son iniciados, por un lado,

¹⁷¹ Alan García Campos, *Op. Cit.*, p. 25.

¹⁷² Yanina Welp, *La revocatoria del mandato en la encrucijada...**Op. Cit.*, p. 174.

¹⁷³ Matt Qvortrup, *Op. Cit.*, p. 2010.

hace referencia a que el número de votantes en las elecciones para elegir representantes ha disminuido, lo cual hace que sea más fácil conseguir el número de firmas requeridas, ya que al tratarse de un porcentaje del número de votantes que participaron en las elecciones ordinarias, por consecuencia ese porcentaje también es menor.¹⁷⁴

Un dato relevante es el hecho de que en Estados Unidos de las figuras de democracia directa la que más reconocimiento legal tiene, es precisamente la revocación de mandato, pues de acuerdo a datos de la encuesta de gobierno ICMA, el 69.9% de las ciudades estadounidenses tienen reconocida la revocación de mandato y además la utilizan; el 57.8% reconocen la iniciativa popular, y el 46.7% la consulta popular.¹⁷⁵ Estos datos son realmente reveladores, pues se trata no solo de un instrumento de democracia directa que ha sido reconocido, sino que además es utilizado y con un gran porcentaje de confiabilidad por parte de la ciudadanía.

Cabe destacar que cada Estado de la unión americana ha ido construyendo su propio modelo de revocación de mandato, a partir de sus experiencias e ideas políticas; de esta manera encontramos, que el aspecto en el que más diferencias se localizan es la cuestión del porcentaje de firmas que son requeridas para llevarla a cabo. Un caso especial es el del estado de California, en el cual el porcentaje de firmas requeridas de los votos de la última elección del cargo a ser revocado, es únicamente del 12%, lo cual convierte a California en el que menores restricciones tiene para dar inicio con el famoso *recall*; quizá esa disminución en los requisitos que se piden, sea la razón por la cual también es la entidad que más procesos revocatorios inicia; en tanto que en la mayoría de los otros estados que también la permiten, contemplan como porcentaje de firmas para dar inicio a la revocación de mandato es del 25%, como se muestra en los datos presentados en la siguiente tabla.

¹⁷⁴ *Ibíd.*, p. 175.

¹⁷⁵ *Ibíd.*

Tabla número 1
Porcentajes de firmas requeridas por Estado en Estados Unidos de
Norteamérica

Estado	Porcentaje de firmas requeridas de los votos de la última elección del cargo a ser revocado
Kansas	40 %
Lousiana	33%
Alaska	25%
Michigan	25%
Minnesota	25%
Washington	25%
Wisconsin	25%
Arizona	25%
Colorado	25%
North Dakota	25%
Nevada	25%
New Jersey	25%
Idaho	20%
Oregón	15%
Montana	15%
Rhode Island	15%
California	12%

Fuente: Adaptación a partir de datos extraídos de Matt Qvortrup: *La experiencia estadounidense de 1776 a 2012*, (Coord.): La dosis hace el veneno, análisis de la revocatoria de mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza, Quito Ecuador, Republica del Ecuador, Consejo Nacional Electoral, 2014, p. 2010.

Como ejemplo ilustrativo de la revocación de mandato en un texto constitucional, mencionaremos el artículo XXI constitucional del Estado de Colorado el cual establece:

“El cargo de todo funcionario público electo en Colorado podrá ser revocado en cualquier momento por los electores inscritos con derecho a votar por un sucesor para ese cargo a través del procedimiento y de la manera prevista, dicho procedimiento deberá ser conocido como

revocatoria, y será agregado sin excluir cualquier otro método de remoción previsto por la ley.

El procedimiento para efectuar la revocatoria de un funcionario público electo será el siguiente: se requiere una petición firmada por electores inscritos con derecho a voto para elegir un sucesor del que se busca revocar que represente el 25 % de los votos válidos emitidos en la última elección.”¹⁷⁶

Como se desprende de la anterior disposición constitucional, la revocación de mandato queda constreñida únicamente al requisito de alcanzar el porcentaje de firmas indicado, no haciendo referencia a las causales por las cuales el funcionario podrá ser destituido, es decir, es una figura que se deja a la voluntad ciudadana, ya que en la mayoría de los casos no se requiere que el funcionario a destituir haya sido declarado culpable de un hecho grave. Sin embargo también es preciso señalar que en cada Estado se cuenta con una regulación diferente, en California por ejemplo, es legal contratar a una empresa con el objetivo de recolectar las firmas, en tanto que en Colorado esa misma disposición se encuentra totalmente prohibida; otro aspecto en el que existen diferencias, es el relativo al momento en el cual se puede iniciar el procedimiento revocatorio, pues mientras que en la mayoría de los estados se permite su activación entre los 90 y 175 días posteriores a la fecha en la que se asumió el encargo, en California se permite iniciarlo en cualquier momento.¹⁷⁷

El Estado de California es, pues, uno de los principales propulsores de la revocación de mandato, es donde existen menos requisitos legales para iniciar un procedimiento revocatorio y en donde mayormente se ha llevado a cabo, quizá como consecuencia de esa menor regulación. En la tabla que se muestra a continuación, se mencionan los casos en que la revocación de mandato se ha iniciado, se ha revocado al funcionario en funciones y se ha nombrado un sucesor.

¹⁷⁶ *Ibíd.*, p. 214.

¹⁷⁷ *Ídem.*

Tabla número 2
Procesos revocatorios exitosos en California

Año	Nombre	Cargo	Partido Político	Sucesor Electo	Partido Político
1913	Marshall Black	Senador	Republicano Progresista	Herbert C. Jones	Demócrata Prohibicionista
1914	Edwin E. Grant	Senador	Demócrata	Edwin L. Wolfe	Republicano
1994	Paul Horcher	Asambleísta	Republicano	Gary Miller	Republicano
1995	Doris Allen	Asambleísta	Republicano	Scott Baugh	Republicano
2003	Gray Davis	Gobernador	Demócrata	Arnold Schwarzenegger	Republicano

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de Matt Qvortrup: *La experiencia Estadounidense de 1776 a 2012*, en Yanina y Uwe Serdul (Coord.): *La dosis hace el veneno, análisis de la revocatoria de mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*, Quito Ecuador, Republica del Ecuador, Consejo Nacional Electoral, 2014, p. 219.

Como un caso de interés encontramos el de Scott Walker, ex gobernador del Estado de Wisconsin, el cual paso a la historia por ser el primer gobernador en salir airoso de un proceso de revocación de mandato.¹⁷⁸ Este caso es relevante porque muestra de una manera evidente, que, aunque el procedimiento de revocación de mandato puede ser iniciado, no necesariamente quiere decir que termine en la revocación del funcionario, pues este si logra los votos requeridos, puede ser ratificado.

La revocatoria de mandato en los Estados Unidos se ha venido fortaleciendo en las últimas décadas, como una institución empleada de forma relevante en su aspecto político, quizá más que en el democrático, sin embargo, eso no quiere decir que se haya hecho un uso a diestra y siniestra de dicha institución, cabe reflexionar acerca de que tanto influye la cultura del ciudadano norteamericano para que ello ocurra, pues incluso parece que se ha hecho un uso mesurado de este instrumento de democracia directa, ya que a pesar de que su reconocimiento normativo ya cuenta con años de historia, las cifras de funcionarios revocados no se han disparado, contrario a lo que sucede en

¹⁷⁸ Edgar Martínez Cárdenas, *Op. Cit.*, p. 87.

países de Latinoamérica, donde a pesar de que el reconocimiento e implementación normativas son mucho más recientes en sus constituciones y leyes, existe un mayor número de funcionarios destituidos, sobre todo en el caso de Perú, que analizaremos a continuación.

2.3.3. Perú

El caso peruano lo analizaremos, debido al gran número de veces en las cuales la revocación de mandato ha sido puesta en marcha, pues de los países latinoamericanos que ya emplean esta figura, Perú es el país de Latinoamérica, donde más reiteradamente se ha empleado, ya que de entre los mecanismos de democracia directa, este es el que más popularidad ha adquirido en el país andino. De acuerdo a un estudio realizado por *IPSOS Group*, más de tres cuartas parte de la ciudadanía peruana, aprueban que la revocación de mandato sea aplicada como una medida necesaria en casos de ineficiencia, corrupción e incluso por no concordar con las ideas del funcionario;¹⁷⁹ es decir han adoptado esta figura como parte de su vida democrática cotidiana.

Fue el año 1993 cuando Perú adopta la revocación de mandato en su texto constitucional, a la par de otras instituciones como la iniciativa popular y el referéndum. Sin embargo para que esto ocurriera se tuvo que llegar a un consenso entre la corriente de izquierda y el fujimorismo.¹⁸⁰ A manera de breve recuento histórico diremos que la corriente de izquierda por muchos años cuestiono de manera severa el sistema representativo, por considerar que ya no se cumplía precisamente con la parte de la representatividad ante los ciudadanos, por esta razón cuando a partir de 1980, la izquierda comienza a cosechar triunfos electorales a nivel municipal, implementó el concepto

¹⁷⁹ Fernando Tuesta Soldevilla, *Perú entre la participación y la gobernabilidad local*, en Yanina y Uwe Serdul (Coord.), *La dosis hace el veneno, análisis de la revocatoria de mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*, Quito Ecuador, Republica del Ecuador, Consejo Nacional Electoral, 2014, p. 7.

¹⁸⁰ *Ibíd.*, p. 214.

participativo, mediante el cual se empezó a fomentar la participación ciudadana en las administraciones municipales.¹⁸¹

Por otro lado, el fujimorismo también hacía lo propio, al alentar la participación de la ciudadanía en las cuestiones públicas, al criticar el actuar de los partidos político, así como a todas las instituciones de la democracia representativa, aduciendo que se trataba de entes que no habían cumplido de manera correcta la función par la cual habían sido creados¹⁸². Como puede observarse, la revocación de mandato se implementó como una búsqueda de soluciones a los problemas que la democracia representativa estaba enfrentando, sin hacerles frente de una manera realmente efectiva, es decir, el hartazgo social, viene a ser un factor determinante, sobre todo en las culturas democráticas latinoamericanas, esto quizá en gran medida porque la personalidad de los latinos tiende a ser apasionada y poner en primer plano al sentimiento y con posterioridad al ejercicio del análisis razonado.

En ese mismo contexto histórico, cabe señalar que luego del golpe de estado de Alberto Fujimori, en el año de 1992, este convocó a lo que se le denominó Congreso Constituyente Democrático, para la elaboración de una Nueva Carta Magna para Perú, negándose a participar los partidos políticos de mayor tradición en Perú, ya que consideraban como ilegítimo el gobierno de Fujimori, pese a ello el Congreso Constituyente comenzó sus trabajos con una mayoría absoluta pues de 88 representantes que lo conformaban 44 pertenecían a la alianza fujimorista.¹⁸³ En la discusión del texto constitucional del artículo 31, fue donde se dio la confluencia de la izquierda y el fujimorismo, coincidiendo en la adopción de la revocación de mandato dentro del sistema de democracia peruano. Como consecuencia de ello, habiendo transcurrido a penas algunos meses se propuso la ley para reglamentar los instrumentos de democracia directa que habían sido plasmados en la Constitución, aprobándose

¹⁸¹ *Ídem.*

¹⁸² *Ídem.*

¹⁸³ *Ibíd.*, p. 9.

la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos (Ley 26300) en ese mismo año y publicándose el 3 de mayo de 1994.¹⁸⁴

Para entender el procedimiento y las peculiaridades de la revocatoria en Perú, es importante hablar de cómo se compone su sistema de gobierno en aras de entender la responsabilidad de los funcionarios y cuál es la razón de por qué en unos si opera la revocación de mandato y en otros no. Perú cuenta con un sistema de gobierno subnacional, integrado por gobiernos regionales y locales; el alcalde y el presidente regional figuran como los encargados de la administración del gobierno, mientras que los concejales del municipio y los consejeros regionales cuentan únicamente con facultades de fiscalización, es decir, aunque también son elegidos mediante el voto de los ciudadanos, su responsabilidad es mucho menor de acuerdo con las facultades que por ministerio de ley les competen.¹⁸⁵

Además este sistema de gobierno subnacional está basado en la idea de que el partido ganador debe contar con la mayoría, para poder ejecutar sus decisiones sin mayor contratiempo, de tal suerte que los ganadores de las alcaldías y de los gobiernos regionales se hacen acreedores también a tener la mitad más uno de los lugares dentro de los Consejos municipales o regionales.¹⁸⁶ Cabe destacar que en el momento que Perú implementó la revocación de mandato, en América solo se conocían las experiencias de Estados Unidos y de Argentina, razón por la cual se decidió adoptar solo para el ámbito municipal en un primer momento.¹⁸⁷

Un mecanismo que se introdujo como parte del proceso de revocación en Perú, fue la Consulta Popular de revocatoria, dicho mecanismo, que suele ser con el que se da inicio a los procesos revocatorios independientemente del país de que se trate, es el más utilizado en la región lo que convierte a Perú en el

¹⁸⁴ *Ídem.*

¹⁸⁵ *Ibíd.*, p. 11.

¹⁸⁶ *Ídem.*

¹⁸⁷ *Ibíd.*, p. 10.

país que más intentos de revocación tiene;¹⁸⁸ dicho dato se vuelve cuantificable en la cantidad de Kits electorales que son vendidos, -el kit electoral no es otra cosa más que el paquete de formatos en los cuales se juntan las firmas para solicitar la revocatoria- pues desde que fue implementada la revocación de mandato en el orden constitucional y legal de Perú, en la mayoría de los distritos se ha hecho la compra del Kit electoral, lo cual muestra que existe una gran tendencia a buscar la destitución de los funcionarios públicos, como se advierte en el contenido de la siguiente tabla.¹⁸⁹

Tabla número 3.
Kits electorales vendidos y solicitudes aprobadas

Año	Kits vendidos	Solicitudes aprobadas	Porcentaje de solicitudes aprobadas
1997	270	61	21 %
2001	875	173	20 %
2004	762	188	25 %
2005	30	21	70 %
2008-2009	1607	317	20 %
2012-2013	2256	399	18 %
Total	5800	1159	20 %

Fuente: Fernando Tuesta Soldevilla: *Perú entre la participación y la gobernabilidad local*, en Yanina y Uwe Serdul (Coord.): *La dosis hace el veneno, análisis de la revocatoria de mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*, Quito Ecuador, Republica del Ecuador, Consejo Nacional Electoral, 2014, p. 12.

Un dato interesante relativo a las firmas es el hecho de que la presentación de firmas falsas no genera ninguna consecuencia jurídica relevante, más que la posibilidad de que se le dé parte al ministerio público de manera posterior, fuera de eso, el procedimiento continuo sin ningún contratiempo; esto ha generado que se presenten una gran cantidad de firmas apócrifas que cuando son comparadas en el registro de ciudadanos no sean

¹⁸⁸ *Ibíd.*, p. 12.

¹⁸⁹ *Idem.*

coincidentes con las auténticas. Por otro lado, si el porcentaje de firmas no se alcanza en el primer año, las firmas que fueron juntadas se acumulan para el siguiente año, ya que estas no caducan.¹⁹⁰

El artículo 21 de la Ley que Modifica Diversos Artículos de La Ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, aduce que la solicitud de revocatoria se presenta ante la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), la cual debe estar fundamentada y no requiere ser probada, esta disposición ha generado que las solicitudes de revocación de mandato sean generadas por motivos que quizá no ameriten el procedimiento revocatorio o bien, que podrían resolverse a través de otros medios, sin necesidad de llegar a revocar al funcionario.¹⁹¹ Es aquí donde entra la cuestionarte de si verdaderamente la revocación de mandato cumple con la finalidad de fortalecer los sistemas democráticos, o si solo es utilizada como una especie de capricho respecto de las decisiones que toman los funcionarios.

Respecto a lo que mandata el artículo 21 antes citado, se encuentra una coalición de derechos, pues por un lado la revocación de mandato es un derecho político de los ciudadanos y como tal no se requieren más formalidades que el hecho de solicitarlo y cumplir con el porcentaje de firmas requerido; por el otro lado se encuentra el derecho del funcionario a que se le demuestre con elementos probatorios que efectivamente merece ser revocado de sus funciones.

Como podemos ver el caso peruano es un claro ejemplo de lo peligrosas que pueden llegar a ser instituciones con las características de la revocación de mandato, ya que pueden convertirse en una forma de proceder, sin tomar en cuenta necesariamente cuestiones relevantes del actuar de los funcionarios; pues mecanismo de revocatoria, parece haberse arraigado tanto en este país, como una forma de manifestar su inconformidad, como una forma de protesta.

¹⁹⁰ *Ibíd.*, p. 13.

¹⁹¹ *Ley que Modifica Diversos Artículos de La Ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos*, Diario el Peruano, martes 7 de abril de 2015, <http://www.onpe.gob.pe/elecciones/revocatoria/> (consultado: 18-01-2019).

CAPÍTULO III

MARCO JURÍDICO DE LA REVOCACIÓN DE MANDATO EN LA REPÚBLICA MEXICANA

La revocación de mandato es la figura de democracia directa que más controversias genera, e incluso cierto grado de polarización social, pues para su aplicación no suelen encontrarse puntos medios, ya que o se acepta o se rechaza de manera contundente, ésta es quizá la razón por la cual en México no se ha aplicado, pese a que existen legislaciones locales que ya la contemplan desde hace varios años, la realidad es que no es un instrumento que haya sido aplicado en nuestro país.

En el año 2009 se empezaron a plasmar en las leyes de algunas entidades federativas, la posibilidad de contar con el mecanismo de la revocación de mandato, sin embargo, dichos intentos fueron truncados con resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las cuales se les declaró como inconstitucionales, por ello, es importante conocer estos criterios de la Corte, que en un inicio marcaron el camino que debía seguirse, respecto de la revocación de mandato.

Sin embargo la nueva reforma constitucional, en materia de revocación de mandato prevé un horizonte distinto al que habíamos transitado en la república mexicana, con lo cual estaremos ante la posibilidad de que se lleve a cabo la destitución del propio Presidente de la Republica, sin embargo, es necesario analizar las implicaciones que dicha reforma trae consigo, comenzando por conocer como se ha ido introduciendo la revocación de mandato, a través de los años, en nuestro sistema jurídico en las legislaciones estatales y las posturas que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido al respecto.

3.1. Historicidad

Ante la llamada crisis de democracia, en la cual creció la desconfianza de la ciudadanía en los políticos y su actuar al frente de cargos de elección popular, se fue introduciendo de manera paulatina, la idea de contar con mecanismos de democracia directa que involucraran, en mayor grado, a los ciudadanos en la toma de decisiones públicas, lo cual a su vez derivó en la idea de contar con mecanismos de destitución para los servidores públicos que no cuenten con la aprobación de la mayoría de ciudadanos para continuar en sus cargos públicos durante todo el periodo para el cual fueron electos.¹⁹²

Lo anterior, trajo como consecuencia que en la primera década del año 2000 empezaran a surgir voces que pugnaban por implementar el mecanismo de revocación de mandato, tal es el caso de Andrés Manuel López Obrador, primero como Jefe de Gobierno del Distrito Federal y luego como candidato a Presidente de la República en el año 2012 pues en esa ocasión de manera insistente propuso someterse a la figura de revocación de mandato cada dos años en caso de ganar las elecciones de ese año.¹⁹³

Sin embargo, no fue el único que puso a la revocación de mandato como centro de la discusión, ya que el día 31 de octubre de 2011, los Diputados Federales del Partido Revolucionario Institucional, votaron en contra una iniciativa de revocación de mandato,¹⁹⁴ la cual planteaba agregar dicho mecanismo como un derecho de los ciudadanos establecido en el artículo 35 de la Constitución. Con relación a ello, se publicaron dos posiciones interesantes sobre la revocación de mandato. Una fue la del escritor Jesús Silva-Herzog Márquez en el periódico Reforma, en la cual manifestó su coincidencia con el

¹⁹² Ma. Soledad Cisternas Reyes, *Derecho, democracia y no discriminación*, Colección Miradas 4, México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación CONAPRED, 2007, p. 21.

¹⁹³ Alberto Najar, *AMLO: La tercera es la vencida*, el largo camino que recorrió López Obrador para llegar a la presidencia de México, BBC News Mundo, Ciudad de México, 2 de julio de 2018, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-44529830> (consultado el 07-05-2019).

¹⁹⁴ Carpeta Informativa, Reporte Vespertino, Monitoreo de Medios Electrónicos, Coordinación General de Comunicación Social, LXI Legislatura Cámara de Diputados, 12 de marzo de 2011, p.40, www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/265409/804286/file (consultado (11-04-2019).

rechazo del Partido Revolucionario Institucional a la figura de revocación de mandato, además de haber hecho una crítica al Partido Acción Nacional por haber apoyado la propuesta que tiene origen en iniciativas planteadas por partidos de izquierda. La segunda mención, realizada en esa misma fecha, la hizo Marcelo Ebrard Casaubon, mediante una carta en la que exponía las razones por las cuales anhelaba convertirse en Presidente de la República, y planteaba a la revocación (o ratificación) de mandato como una institución que sería parte de una extensa reforma al sistema político.¹⁹⁵

En aquel entonces, la principal preocupación de Jesús Silva-Herzog se situaba en las consecuencias no deseadas, en las cuales podía incurrirse, en caso de adoptar a la revocación de mandato como parte de la legislación nacional: “la revocación de mandato le habría arrancado al poder la estabilidad que requiere para tomar decisiones riesgosas que son necesariamente impopulares. Habría sometido al gobierno al veleidoso imperio de la encuesta”. Por su parte, Marcelo Ebrard, planteaba la figura de revocación de mandato para que se aplicara de manera fija después de tres años de gobierno, al señalar que, “deberán ser los electores quienes juzguen y decidan sobre nuestros avances: ratifican el mandato y el gobierno continúa o no lo ratifican y el gobierno se va.”¹⁹⁶

Ambos planteamientos, fueron hechos de manera pública y paralela, y son evidencia de los matices contrapuestos que genera una institución con las características de la revocación de mandato, es decir, son muestra de lo compleja que es la figura de revocación de mandato, y las distintas consecuencias, deseables e indeseables que son previsibles según la forma precisa que adquiera dicha figura legal.

De manera específica, las primeras iniciativas de reforma que planteaban la inclusión de la revocación de mandato en el orden jurídico constitucional mexicano datan del año 2009, en la LXI Legislatura. A continuación, se muestra

¹⁹⁵ Véase: *Algunas y detalles de la revocación de mandato*, Nexos, Blog de redacción, s/l, octubre 31 de 2011, <https://redaccion.nexos.com.mx/?p=3554>. (consultado: 30/04/2018)

¹⁹⁶ *Ídem*.

una tabla en la cual se hace el comparativo de las iniciativas que fueron planeadas por primera vez en aquellos años.

Tabla número 4
Comparativo de iniciativas presentadas en la LXI Legislatura para reformar la constitución federal en materia de revocación de mandato

Fecha de publicación Gaceta Parlamentaria	Reforma (s) y/o adición (es)	Presentado por:		Estado de la iniciativa
Número 2885-II, martes 10 de noviembre de 2009.	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para incluir dentro de su texto los principios de la democracia participativa y deliberativa.	Dip. Fernando Cárdenas PT.	Jaime Gracia,	Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Returnada el jueves 15 de diciembre de 2011, con base en el artículo sexto transitorio del Reglamento de la Cámara de Diputados. Desechada el viernes 29 de junio de 2012, con base en artículo 89, numeral 2, fracción III, del Reglamento de la Cámara de Diputados.
Número 2960-II, martes 2 de marzo de 2010	Que reforma los artículos 35, 40, 41, 71 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y expide la Ley Federal que regula la Iniciativa Legislativa Ciudadana.	Dip. Fernando Cárdenas PT.	Jaime Gracia,	Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Returnada el jueves 15 de diciembre de 2011, con base en el artículo sexto transitorio del Reglamento de la Cámara de Diputados. Desechada el viernes 29 de junio de 2012, con base en artículo 89, numeral 2, fracción III, del Reglamento de la Cámara de Diputados
Número 2994-III, jueves 22 de abril de 2010.	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,	Dip. Jaime PRD.	José Luis Correa,	Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Returnada el jueves 24 de febrero de 2011, con base en el artículo sexto transitorio del Reglamento de la

Fecha de publicación Gaceta Parlamentaria	Reforma (s) y/o adición (es)	Presentado por:	Estado de la iniciativa
	en materia de reforma política del Estado.		Cámara de Diputados. Prórroga por 90 días, otorgada el martes 31 de mayo de 2011, con base en el artículo 89, numeral 2, fracción II, del Reglamento de la Cámara de Diputados. Desechada el miércoles 23 de noviembre de 2011, con base en artículo 89, numeral 2, fracción III, del Reglamento de la Cámara de Diputados.
Número 3025, lunes 7 de junio de 2010.	Que modifica y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de defensa de los derechos humanos.	Dip. Porfirio Muñoz Ledo, PT.	Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Turno modificado el 21 de septiembre de 2010; pasa a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos. Returnada el martes 1 de marzo de 2011, con base en el artículo sexto transitorio del Reglamento de la Cámara de Diputados. Prórroga por 200 días, otorgada el miércoles 22 de junio de 2011, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Desechada el jueves 26 de abril de 2012, con base en artículo 89, numeral 2, fracción III, del Reglamento de la Cámara de Diputados
Número 3331, lunes 22 de agosto de 2011.	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece la revocación de	Dip. Ana Estela Durán Rico, PRI.	Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Prórroga por 90 días, otorgada el miércoles 7 de diciembre de 2011, con base en el artículo 89, numeral 2, fracción II, del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Fecha de publicación Gaceta Parlamentaria	Reforma (s) y/o adición (es)	Presentado por:	Estado de la iniciativa
	mandato a cargos de elección popular.		Desechada el martes 15 de mayo de 2012, con base en artículo 89, numeral 2, fracción III, del Reglamento de la Cámara de Diputados.
Número 3561, martes 24 de julio de 2012.	Que reforma los artículos 35, 40, 41, 71 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y expide la Ley Federal que regula la Iniciativa Legislativa Ciudadana.	Dip. Jaime Fernando Cárdenas PT	Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales.

Fuente: Claudia Gamboa Montejano: *Revocación de Mandato Estudio comparativo a nivel local e internacional, y de iniciativas presentadas en el tema*, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados LXIII, diciembre 2016, <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-23-16.pdf> (consultado: 19-05-2019), p. 48-49.

Como puede verse, los esfuerzos por instituir a la revocación de mandato como parte del sistema constitucional de nuestro país, resultaron infructíferos, pues las iniciativas de reforma que fueron presentadas desde el año 2009, hasta 2018, corrieron la misma suerte, es decir fueron desechadas, a pesar de que la exposición de motivos de las mismas, hablaba del fracaso del sistema representativo, acortar la distancia entre la sociedad y el gobierno, dar a la ciudadanía la posibilidad de confrontar las decisiones públicas, entre otras.¹⁹⁷

En la LXII Legislatura, aumentaron a 10 las iniciativas que fueron presentadas en materia de revocación de mandato, las cuales fueron presentadas tanto por el Congreso del Estado de Jalisco, como por diversos grupos Parlamentarios, en cada una de estas iniciativas, se incluía a la

¹⁹⁷ Claudia Gamboa Montejano, *Revocación de Mandato Estudio comparativo a nivel local e internacional, y de iniciativas presentadas en el tema*, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados LXIII, diciembre 2016, <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-23-16.pdf> (consultado: 19-05-2019), pp. 50-51.

revocación de mandato como un derecho de los ciudadanos, contenido en el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desde luego cada una lo planteaba de manera distinta, la siguiente tabla nos muestra la redacción que se proponía en cada una de ellas.

Tabla número 5

Propuesta de redacción del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las iniciativas de reforma presentadas en la LXII Legislatura, en materia de revocación de mandato

INICIATIVA 1: “Revocar por medio del sufragio el mandato popular a los cargos públicos representativos conferidos en elecciones libres y auténticas, en los términos que establezca esta Constitución y la ley respectiva.”

INICIATIVA 2: “Votar en las elecciones populares y de revocación de mandato.”

INICIATIVA 3: “Solicitar y participar en la solicitud de consulta revocatoria de mandato para los cargos de presidente de la República, gobernador de los estados, Jefe del Gobierno del Distrito Federal, presidentes municipales, jefes delegacionales.”

INICIATIVA 4: “Votar en la revocación de mandato, para la remoción de sus representantes electos por voto directo.”

INICIATIVA 5: “Ejercer los mecanismos de revocación de mandato, que la ley respectiva así determine.”

INICIATIVA 6: “Votar en las consultas sobre revocación de mandato.”

INICIATIVA 7: “Revocar el mandato a través del voto en elecciones extraordinarias del presidente de la República, senadores, diputados federales, gobernadores de los estados, diputados locales, presidentes municipales, regidores y síndicos, así como del jefe de gobierno, los titulares de los órganos político-administrativos y miembros de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.”

INICIATIVA 8: “Votar en los procesos sobre revocación de mandato, mismos que se desarrollarán de conformidad a lo estipulado en la legislación electoral.”

INICIATIVA 9: “Votar en la revocación de mandato, para la remoción de sus representantes electos por voto directo.”

INICIATIVA 10: “Votar en los procesos sobre revocación de mandato, para la remoción de los representantes de elección popular, entre los que se incluyen, presidente de la República, senadores, diputados federales, gobernadores de los estados, diputados locales, presidentes municipales, regidores y síndicos, así como del jefe de gobierno, los titulares de los órganos político-administrativos y miembros de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Las leyes en la materia determinarán los casos y los procedimientos en que procederá llevar a cabo los procesos para la revocación de mandato.”

Fuente: Claudia Gamboa Montejano: *Revocación de Mandato Estudio comparativo a nivel local e internacional, y de iniciativas presentadas en el tema*, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados LXIII, diciembre 2016, <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-23-16.pdf> (consultado: 19-05-2019), p. 91.

Por lo que respecta a las iniciativas planteadas durante la LXIII Legislatura, estas también iban dirigidas principalmente a modificar el texto del artículo 35 de la Constitución Federal, pero existieron algunas en las cuales ya se adelantaban las normas bajo las cuales se regiría el procedimiento de revocación de mandato, tal es el caso de la presentada por el Congreso del Estado de Morelos, presentada el 19 de julio de 2016; la cual, únicamente proponía la aplicación de la revocación de mandato para el Presidente de la Republica y los Gobernadores, señalando como porcentaje el dos por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal, para poder dar inicio a un procedimiento revocatorio.¹⁹⁸

Como puede verse, desde que se propusieron las primeras iniciativas de reforma para incluir a la revocación de mandato en nuestro sistema constitucional, no se detuvieron los esfuerzos por hacerlo una realidad, pues cada vez que era rechazada una propuesta en torno a este tema, aparecía otra, las cuales en el fondo eran bastante parecidas unas de otras, en lo que diferían era en el procedimiento, que señalaban o no, para hacer ese derecho de los ciudadanos.

3.2. La revocación de mandato en las legislaciones estatales de la República Mexicana

Las propuestas de revocación de mandato para incluirla como parte de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos habían resultado rechazadas por parte de la mayoría de los legisladores, hasta marzo de 2019; caso contrario fue el de varias legislaciones estatales, en las cuales existe desde hace algunos años, ya sea en su orden constitucional o legal. A continuación, se hará el análisis de los estados de la república mexicana donde

¹⁹⁸ *Ibíd.*, p. 105.

existe la revocación de mandato, para conocer la manera en la que ha sido plasmada en la legislación de cada uno de ellos.

3.2.1. Aguascalientes

Mediante reforma a la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, de fecha 11 de junio de 2018, fue reconocida la democracia directa y participativa, en el apartado C, del artículo 17 Constitucional, como el derecho de las personas a incidir en las decisiones públicas y el control de la función pública, a través de diversos instrumentos de participación ciudadana, entre ellos, en el inciso d), se reconoce a la Consulta de Revocación de Mandato.¹⁹⁹

Derivado de la anterior disposición, tuvo que legislarse sobre la ley reglamentaria de la misma, originándose la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Aguascalientes, en ella en el artículo 3 se mencionan nuevamente los mecanismos de participación ciudadana, con un total de VIII, siendo la revocación de mandato la fracción IV, en el artículo 24 se mencionan a las casusas de improcedencia de la solicitud que se haga respecto del plebiscito, el referéndum, o bien la Consulta de Revocación de Mandato.²⁰⁰

El artículo 54 de dicha Ley, define a la Consulta de Revocación de Mandato, como “el instrumento de participación por el 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.”²⁰¹ La misma Ley establece en su numeral 55 que son susceptibles de la Consulta de Revocación de mandato el Gobernador, los

¹⁹⁹ Constitución Política del Estado de Aguascalientes, art. 17, p.11, <http://www.poderjudicialags.gob.mx/Resources/Marco/Estatal/Constituci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica-Estado-de-Aguascalientes.pdf> (consultado: 20-05-2019).

²⁰⁰ *Ibíd.*, art. 25, p. 10.

²⁰¹ *Ibíd.*, art. 54, p. 17.

Diputados locales y los presidentes municipales; señalando en cada caso el porcentaje del padrón electoral mínimo requerido.²⁰²

De igual manera en el numeral 56, se detalla el plazo para presentar la solicitud de Consulta de la Revocación de Mandato, siendo este “un plazo equivalente o mayor a una tercera parte del periodo en el cargo que para cada caso establezca la Constitución del Estado”²⁰³. Una especificación importante que se menciona es lo relativo a los requisitos que deben cumplirse junto con la solicitud, entre los cuales esta: identificación del servidor público, los motivos por los cuales debe ser removido y pruebas de los mismos, los nombres, firmas y claves de elector correspondientes, respecto de los ciudadanos que hagan la solicitud.²⁰⁴

Cabe destacar que el encargado de llevar este procedimiento de Consulta de Revocación de Mandato es el Instituto Estatal Electoral del Estado de Aguascalientes, el cual una vez que reciba la solicitud, por medio de su Consejo General, determinará su procedencia en un plazo que no deberá ser mayor de treinta días, contados a partir del día siguiente de la presentación de la solicitud, además analizará que la solicitud sea presentada en los plazos y términos correspondientes. La ausencia de cualquier requisito conllevará la declaración de improcedencia de la solicitud.²⁰⁵

El artículo 62 de la Ley en comento, indica que en la votación que se efectúe, los votantes deberán de declarar si están a favor o en contra de que el funcionario objeto de la consulta se separe del cargo. Los resultados de la consulta de la revocación de mandato serán vinculantes cuando la votación emitida sea superior al número de votos pronunciados en la elección de origen en la que haya sido electo el funcionario objeto de la consulta, además el Instituto tendrá la obligación de remitir, los resultados de la consulta de revocación en caso de ser vinculante, al Congreso del Estado, en un plazo

²⁰² *Ibíd.*, art. 55, p. 17.

²⁰³ *Ibíd.*, art. 56, p. 17.

²⁰⁴ *Ibíd.*, art. 57, p. 18.

²⁰⁵ *Ídem.*

máximo de treinta días hábiles para que dé inicio al Juicio Político. En caso de no llegar al porcentaje requerido, el resultado no será vinculante y por ende el funcionario quedará ratificado y ya no podrá ser objeto de un nuevo proceso de Consulta de la Revocación de Mandato durante el resto de su encargo.²⁰⁶

3.2.2. Baja California

El artículo 8 de la Constitución política del Estado Libre y Soberano de Baja California, señala como uno de los derechos de los habitantes del Estado, participar en los procesos de Consulta Popular, Referéndum, Iniciativa Ciudadana, Plebiscito y Revocación de Mandato.²⁰⁷

El numeral 12 de la propia Constitución establece que “es revocable el mandato de los servidores públicos de elección popular, en los términos que dispone esta Constitución y las leyes de la materia.”²⁰⁸ Sin embargo es curioso que los mecanismos señalados, para llevar a cabo la revocación de mandato sean el juicio político, la responsabilidad penal, la incapacidad total para ejercer el cargo declarada por autoridad judicial y ratificada por el Congreso del Estado, en los casos en que lo solicite la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y, solo tratándose del caso de Diputados, la revocación de mandato procederá mediante sufragio universal que emitan los ciudadanos.²⁰⁹ Es decir, el procedimiento de revocación de mandato como figura de democracia directa, que se inicia desde los ciudadanos, solo está previsto para los diputados locales.

²⁰⁶ *Ibíd.*, art. 62, p. 19.

²⁰⁷ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, Publicada en el Periódico Oficial No. 23, de fecha 16 de agosto de 1953, Tomo LXVI, Última Reforma 9 de junio de 2018, art. 8, p.14. http://www.congresobc.gob.mx/Parlamentarias/TomosPDF/Leyes/TOMO_I/Constbc_09JUN2018.pdf (consultado el 17-01-2019).

²⁰⁸ *Ibíd.*, art. 12, p. 18.

²⁰⁹ *Ídem.*

3.2.3. Baja California Sur

El artículo 64 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, solo contempla la revocación de mandato como una facultad exclusiva del Congreso del Estado, de la siguiente manera:

“64.- Son facultades del Congreso del Estado:

...

XXXVII.- Suspende Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido, y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros por alguno de los casos previstos en la Ley, mediante el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los integrantes del Congreso del Estado.”²¹⁰

Como se puede observar, en este caso, la revocación de mandato no es utilizada como un mecanismo de democracia directa, pues no son los ciudadanos quienes pueden ejercerla, si no el propio Congreso, como una facultad dirigida únicamente a los miembros de los ayuntamientos.

3.2.4. Campeche

La revocación de mandato solo es considerada por la Constitución Política del Estado de Campeche, como una facultad del Poder Legislativo Local, que a la letra dice:

“ARTÍCULO 54.- Son facultades del Congreso:

XXXIV. Por acuerdo de las dos terceras partes, suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna causa grave prevista por la Ley,

²¹⁰ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, Constitución publicada en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur el 15 de Enero de 1975, Texto Vigente, Última reforma publicada BOGE 12-12-2018, p. 35, <https://www.cbcs.gob.mx/index.php/trabajos-legislativos/leyes> (consultado: 24-05-2019).

siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan;”²¹¹

Es de recalcar que ésta facultad se circunscribe al ámbito municipal únicamente, es decir, no abarca en su ámbito de aplicación a funcionarios de otros niveles de gobierno.

3.2.5. Chiapas

En el caso de la disposición constitucional chiapaneca, también se maneja como una facultad del Congreso del Estado, dirigida a los ayuntamientos, con la diferencia de que no se establece en el apartado que habla de las facultades del Congreso Local, si no en un artículo relativo a los ayuntamientos, de la siguiente manera:

“Artículo 81...

El Congreso del Estado, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrá suspender ayuntamientos, declarar su desaparición y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves establecidas en la Ley, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan...”²¹²

Una especificación interesante, que se menciona, es la relativa a que la revocación del mandato se hará por haber incurrido en una causa grave, así como la condicionante de que se haya dado oportunidad de rendir pruebas, es decir, de manera indirecta se establece un procedimiento revocatorio, para los funcionarios municipales.

²¹¹Constitución Política del Estado de Campeche, Texto Vigente, Última reforma: 26 de abril de 2019, Actualización: 17 de mayo de 2019, <http://legislacion.congresocam.gob.mx/index.php/leyes-focalizadas/anticorrupcion/175-constitucion-politica-del-estado-de-camp> (consultado: 22-05-2019).

²¹² Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, Última reforma publicada mediante Periódico Oficial número 020, de fecha 14 de febrero de 2019. Decreto número 149, art. 81, https://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/LEY_0002.pdf?v=MzQ= (consultado: 16-05-2019).

3.2.6 Chihuahua

En Chihuahua la revocación de mandato a nivel legal, tuvo sus primeras apariciones en el año 2009, sin embargo dichas disposiciones, como se verá más adelante, fueron declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación,²¹³ no obstante, ya que los criterios de la Corte han ido cambiando y la propia tendencia legislativa ha ido optando por reconocer a la revocación de mandato como parte del sistema constitucional y legal de México, en el año 2019, se contempla a esta institución en Chihuahua, de la manera que a continuación se detalla.

En primer lugar la revocación de mandato es reconocida como un derecho de la ciudadanía chihuahuense, en el artículo 21 de su Constitución Política.²¹⁴ Además se señala, por un lado, al Tribunal Estatal Electoral como el órgano encargado de resolver de manera definitiva e inatacable las impugnaciones derivadas de la revocación de mandato²¹⁵; y por el otro, al Instituto Estatal Electoral como competente para conocer para llevar a cabo los instrumentos de participación ciudadana, incluido desde luego a la revocación de mandato, ello con base en la reforma publicada el 23 de junio de 2018.²¹⁶

De manera adicional, como una facultad del Congreso de Chihuahua, también se establece el poder de revocar el mandato a algún miembro de los ayuntamientos “por cualquiera de las causas graves que el Código Municipal prevenga, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, siempre y

²¹³ Véase: Revocación del Mandato Popular. Los artículos del 386 al 390 de La Ley Electoral del Estado de Chihuahua, en cuanto prevén esa figura para la remoción de cualquier funcionario público electo mediante el voto popular, violan la constitución federal (legislación vigente hasta el 2 de diciembre de 2009), 159826. P./J. 28/2013 (9a.). Pleno. Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XX, mayo de 2013, Pág. 184.

²¹⁴ Constitución Política del Estado de Chihuahua, Publicada el 17 de junio de 1950 en el Periódico Oficial del Estado No. 48, texto vigente, Última reforma aplicada: Decreto No. LXVI/RFCNT/0071/2018 I P.O. Periódico Oficial del Estado Numero. 22 del 16 de marzo de 2019, art. 21, p. 10. <http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/constitucion/archivosConstitucion/actual.pdf> (consultado: 22-04-2019).

²¹⁵ *Ibíd.*, art. 37, p. 17.

²¹⁶ *Ibíd.*, art. 39, p. 18.

cuando los munícipes hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y formular los alegatos que a su juicio convengan.”²¹⁷

La Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua, es el instrumento legal que reafirma a la revocación de mandato como uno de los derechos de las personas que tienen la ciudadanía chihuahuense, que a su vez, es tomado como parte del derecho a la participación ciudadana, dicha ley regula todo lo relativo al procedimiento previsto para llevar a cabo la revocación de mandato,²¹⁸ definiéndola como “el instrumento de consulta a la ciudadanía a fin de que se pronuncie mediante sufragio libre, directo, secreto y universal, sobre la terminación anticipada del periodo de gestión de quienes ostenten: la titularidad del Poder Ejecutivo del Estado, las Diputaciones locales, las Presidencias Municipales y las Sindicaturas.”²¹⁹

3.2.7. Hidalgo

En el Estado de Hidalgo, se prevé la revocación de mandato solo como facultad del Congreso local, para los funcionarios municipales.

“Artículo 56.- Son facultades del Congreso:

...

XVIII.- Declarar, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, la suspensión o la desaparición de ayuntamientos; suspender o revocar el mandato de alguno o algunos de sus miembros por cualquiera de las causas graves que las leyes prevengan, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan, dentro de los términos de ley.”²²⁰

Como se desprende de la disposición transcrita, la revocación de mandato no es abordada por el legislador como un mecanismo que involucre a

²¹⁷ *Ibíd.*, art. 64, p. 32.

²¹⁸ Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua, Publicada en el Periódico Oficial del Estado, número. 50, del 23 de junio de 2018, <http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/1429.pdf> (consultada: 14-04-2019)

²¹⁹ *Ibíd.*, art. 53, p. 12.

²²⁰ Constitución Política para el Estado de Hidalgo, última reforma publicada en el Periódico Oficial, el 16 de octubre de 2017, art. 56, p. 22. http://www.congresohidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/Leyes/10Constitucion%20Politica%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf, (consultado: 14-05-2019).

la ciudadanía, sino más bien como una facultad exclusiva de los legisladores, pues está establecida como una prerrogativa del propio Congreso del Estado de Hidalgo, es decir, no se contempla como una forma de democracia directa, en la que se les dé la participación a los electores para tomar la decisión o no de destituir a los funcionarios públicos.

3.2.8. Jalisco

El artículo 76 de la Constitución, establece a la revocación de mandato como una facultad también del Congreso jalisciense, con respecto a los integrantes de los ayuntamientos del Estado, de la siguiente manera:

“Artículo 76.- El Congreso del Estado, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrá declarar que los ayuntamientos se han desintegrado y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros por cualesquiera de las causas graves que las leyes prevengan, previo el derecho de audiencia y defensa correspondiente...”²²¹

Como es evidente, la revocación de mandato como facultad exclusiva de los legisladores, no está siendo empleada como una institución de democracia directa, en la que la ciudadanía sea quien la ejercite.

3.2.9. Morelos

En la Constitución Política del Estado de Morelos, se define a la revocación de mandato, de acuerdo con lo establecido en el artículo 19 bis., como:

“Procedimiento mediante el cual la comunidad electoral, o una parte significativa de ella, puede promover la destitución de los representantes o

²²¹ Constitución Política del Estado de Jalisco, última reforma publicada en el Periódico Oficial: 10 de abril de 2014, art. 76, p. 72, https://www.jalisco.gob.mx/sites/default/files/constitucion_politica_del_estado_de_jalisco.pdf, (consultado: 27-04-2019).

mandatarios electos, antes de que concluyan su periodo, mediante comicios especiales donde se les confirme o destituya, sin necesidad de agotar la instancia de juicio político, en los casos de fuero constitucional.”²²²

Además, se detallan las causas por las cuales puede ser promovida, siendo estas:

- “a) Incumplimiento de compromisos contraídos en campaña, por lo tanto los candidatos a puestos de elección popular deberán tomar sus propuestas de campaña como programas de gobierno o en su caso, planes de desarrollo, de llegar a resultar electos. Para efectos de lo anterior, las propuestas referidas deberán ser depositadas y constatadas ante el Instituto Estatal Electoral disponiéndose su cumplimiento como obligatorio.
- b) Pérdida de legitimidad, a través del incumplimiento constante en las obligaciones derivadas del ejercicio del cargo, que se consagren en la legislación respectiva.
- c) Actos de corrupción política como el uso ilegítimo de información privilegiada, el tráfico de influencias, el caciquismo, el soborno, extorsiones, malversación, prevaricación, compadrazgo, cooptación, nepotismo e impunidad.
- d) Violación de derechos humanos conforme a lo establecido en la legislación vigente aplicable.
- e) La connivencia, entendida esta como el asentimiento o tolerancia para con las faltas a la normatividad e incluso delitos que cometan sus subordinados.”²²³

Otra especificación importante, plasmada en la constitución, es lo referente al número de ciudadanos que deberá suscribir la solicitud de Revocación de Mandato, detallándose que deberá ser el veinte por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del Estado o de la que corresponda al municipio o distrito electoral, según sea el caso²²⁴.

Se indica, además, que la revocación de mandato procederá, cuando de los comicios especiales convocados al efecto se obtenga un número igual al de los votos que para ser electo obtuvo el servidor público o representante popular en cuestión, más uno; y que en el supuesto de resultar procedente la

²²² Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, que reforma la del año 1888, Última Reforma: 16-08-2018, art. 19 bis, p. 40, http://periodico.morelos.gob.mx/leyes/constitucion_politica_edomorelos.pdf, (consultado: 14-04-2019).

²²³ *Ídem*.

²²⁴ *Ídem*.

revocación de mandato, se estará a lo dispuesto por la propia Constitución morelense.²²⁵

3.2.10. Oaxaca

La Constitución Política de Estado de Oaxaca, establece como obligación y como prerrogativa para los ciudadanos oaxaqueños, votar en los procesos de revocación de mandato, de acuerdo con lo mandatado por los artículos 23 y 24,²²⁶ el cual se reconoce, como un mecanismo de participación ciudadana. Se detalla que procede la revocación de mandato, para el cargo de Gobernador del Estado, cuando la solicitud sea suscrita por “cuando menos veinte por ciento de los ciudadanos oaxaqueños inscritos en la lista nominal de electores del Estado, que al menos ya haya transcurrido la mitad del periodo para el cual fue electo, que se manifiesten las razones por las cuales se solicita la revocación de mandato, las cuales podrán ser violaciones graves a la Constitución, o bien la comisión de algún delito de lesa humanidad.”²²⁷

El Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, es el organismo encargado de llevar a cabo, la primera etapa del procedimiento de revocación de mandato, por lo tanto, ante dicho instituto se presenta la solicitud, se encarga de certificar el cumplimiento de cada uno de los requisitos, dicha certificación podrá ser recurrida. Una vez que se han acreditado los requisitos iniciales, el Congreso del Estado llevara a cabo un juicio de procedencia de revocación de mandato, en el cual se le da la oportunidad al Gobernador, de ofrecer pruebas,²²⁸ además se establece la particularidad de que el Congreso del Estado Intervenga, de la siguiente manera:

²²⁵ *Ídem.*

²²⁶ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, Fecha de publicación: Última reforma incorporada: 4 de abril de 1922 31 de diciembre de 2016, arts. 23 y 24, pp. 27 y 28, https://armonizacion.cndh.org.mx/Content/Files/sec03_A/constitucion/Constitucion_Oax.pdf, (consultado: 24-05-2019).

²²⁷ *Ibid.*, art. 24, C, fracc. III, p. 37.

²²⁸ *Ídem.*

“Una vez desahogado el juicio de procedencia para la revocación del mandato, el Congreso del Estado, con el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los diputados presentes, dará vista al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, para los efectos de que organice la consulta a la ciudadanía del Estado a fin de que ésta se pronuncie mediante sufragio libre, directo, secreto y universal.”²²⁹

Como es evidente, la revocación de mandato en Oaxaca es un mecanismo de democracia directa que involucra también a los legisladores, quienes darán el veredicto de si se lleva a cabo o no el procedimiento revocatorio, razón por la cual podría estar afectado dicho veredicto por cuestiones políticas, y no cumplir de manera completa con la característica de tratarse de un mecanismo que ejecute la propia ciudadanía.

3.2.11. Sinaloa

De acuerdo con el artículo 150 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, la revocación de mandato es considerada como una forma de consulta y participación ciudadana;²³⁰ la cual es definida como “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.”²³¹

Para iniciar con el procedimiento de revocación de mandato, se prevé que la solicitud sea entregada a “la superioridad de quien haya emanado el nombramiento para su reconsideración,”²³² dando la opción de que los

²²⁹ *Ídem*.

²³⁰ Constitución Política del Estado de Sinaloa, última reforma publicada en el Periódico Oficial: 9 de marzo de 2018, art. 150, p. 97, https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/justicia_constitucional_local/documento/2018-03/17.pdf, (consultado: 18-05-2019).

²³¹ *Ídem*.

²³² *Ídem*.

peticionarios puedan recurrir al Congreso del estado en caso de no tener una respuesta satisfactoria, por parte de la superioridad antes referida.²³³

3.2.12. Zacatecas

La revocación de mandato es establecida en la Constitución de Zacatecas, como un derecho de los ciudadanos zacatecanos, y también como una obligación.²³⁴ Pese a ello, en el texto constitucional no encontramos más detalles con respecto al procedimiento a través del cual puede llevarse a cabo, las autoridades u órganos competentes para tal efecto, ni los funcionarios que pueden ser susceptibles de que se les aplique el procedimiento revocatorio.

Como es claro, la revocación de mandato, como una institución de democracia directa que puede ser puesta en marcha por los ciudadanos, en el Estado de Zacatecas apenas es una incipiente creación dentro de su régimen constitucional, como sucede en la gran mayoría de las Entidades Federativas, las cuales apenas están comenzando a integrarla como parte de su andamiaje constitucional y legal.

Zacatecas representa un claro ejemplo de que se tiene la voluntad de incluirla en el sistema jurídico, sin embargo, no se ha encontrado la mejor manera de llevarlo a cabo, ni se ha estructurado la dinámica en la cual se daría pie a su activación por parte de los ciudadanos, es decir, falta toda la parte orgánica.

Cabe destacar, que como consecuencia de la recientemente aprobada, reforma constitucional en materia de Consulta Popular y Revocación de Mandato, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2019, las legislaturas locales deberán adecuar sus Constituciones locales, de conformidad a lo planteado por el artículo sexto transitorio del decreto de

²³³ *Ídem*.

²³⁴ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, última reforma publicada en el Periódico Oficial: 7 de julio de 2018, arts. 14 y 15, p 14. https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/justicia_constitucional_local/documento/2018-08/23.pdf, (consultado: 18-05-2019).

reforma, para garantizar el derecho ciudadano a solicitar la revocación de mandato de la persona titular del Poder Ejecutivo Local, dentro de los dieciocho meses siguientes a la entrada en vigor de dicho decreto.²³⁵

3.3. Criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con respecto a la revocación de mandato

En el año 2009, la legislatura del estado de Chihuahua, dio un paso importante en el tema de incorporación de mecanismos de democracia directa, específicamente al incluir a la revocación de mandato en los artículos 386 a 390, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua;²³⁶ sin embargo, en aquel entonces, fue promovida por algunos de los diputados integrantes de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua, el Partido del Trabajo y el Procurador General de la República, una acción de inconstitucionalidad.

En dicha Acción de Inconstitucionalidad, a la cual se le dio el número 63/2009 y sus acumuladas 64/2009 Y 65/2009, se señalaba que dichos preceptos eran contrarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que contravenían lo dispuesto en los artículos 14, 109 y 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que establecían la revocación del mandato popular, a efecto de destituir a los servidores públicos electos mediante el voto, que incurrieran en algunas de las causas de responsabilidad política previstas en la legislación correspondiente, todo ello sin la debida observancia a la garantía de audiencia.²³⁷

²³⁵ 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, Diario Oficial, 20 de diciembre de 2019, artículo Sexto Transitorio, [dof.gob.mx/nota to doc](http://dof.gob.mx/nota_to_doc) (consultado 23-12-2019).

²³⁶ Véase: *Ley Electoral del Estado de Chihuahua*, publicada en el Periódico Oficial de dicho Estado el doce de septiembre de dos mil nueve.

²³⁷ SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 63/2009 y sus acumuladas 64/2009 y 65/2009, promovidas por los diputados integrantes de la Sexagésima Segunda

La resolución que en ese momento vertió la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fue en el sentido de efectivamente declarar inconstitucionales los preceptos combatidos, de haciéndolo de la manera siguiente:

“Con base en lo expuesto se determina que las disposiciones combatidas son violatorias de la Constitución Federal, ya que prevén la revocación del mandato cuando la propia Carta Magna prevé otros medios para establecer responsabilidades de los servidores que llevan a la misma consecuencia de remoción del cargo para el que fueron electos.

En efecto, de acuerdo con lo razonado en los párrafos que anteceden, se tiene que la Constitución General de la República sólo prevé la responsabilidad civil, penal, administrativa y la política, pero no contempla la figura de la revocación de mandato popular a que aluden las disposiciones combatidas, lo que implica que las disposiciones combatidas establecen un nuevo sistema de responsabilidad que no tiene sustento constitucional”²³⁸

De manera similar a lo ocurrido en el caso de Chihuahua, en el año 2010, también en el Estado de Yucatán, también fue promovida una acción de inconstitucionalidad, en este caso fue por parte del Procurador General de la República, a la cual se le asignó el numero: Acción de Inconstitucionalidad 8/2010. La autoridad promovente, señaló como conceptos de invalidez, la violación del artículo 30, fracción XLI, de la Constitución Política del Estado de Yucatán al numeral 109 de la Norma Suprema, ya que dicha disposición contemplaba la revocación del mandato de los funcionarios públicos electos mediante voto.²³⁹

En esta acción de inconstitucionalidad, el argumento fundamental de la impugnación lo fue, la afirmación de que la norma era contraria a lo previsto por el artículo 109 constitucional, en virtud de que preveía la figura de la revocación del mandato de funcionarios públicos electos mediante voto, en particular, del gobernador y de los diputados, como una atribución del Congreso del Estado, que puede ser ejercida cuando lo solicite el sesenta y cinco por ciento de los

Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua, el Partido del Trabajo y el Procurador General de la Republica, Diario Oficial, Cuarta Sección, viernes 29 de enero de 2009, p. 23.

²³⁸ *Ibid.*, p. 96.

²³⁹ SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 8/2010, promovida por el Procurador General de la República, así como el Voto Particular formulado por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, Diario Oficial, Tercera Sección, martes 16 de octubre de 2012, p. 46.

electores inscritos en la lista nominal y se obtenga el voto unánime de la Legislatura en el caso del Gobernador y, respecto de los Diputados, de las dos terceras partes de éstos.

La resolución dictada en el caso de Chihuahua sirvió como presente para resolver en el mismo sentido, en el caso de Yucatán, concluyéndose que las disposiciones combatidas resultaban violatorias de la Constitución Federal, pues esta preveía mecanismos para establecer responsabilidades de los servidores que llevan a la misma consecuencia de remoción del cargo para el que fueron electos,²⁴⁰ de la siguiente manera:

“Como se ha explicado, la Constitución General de la República sólo prevé la responsabilidad civil, penal, administrativa y la política, pero no contempla la figura de la revocación de mandato popular a que aluden las normas impugnadas, lo que implica que esas disposiciones establecen un nuevo sistema de responsabilidad que no tiene sustento constitucional; es decir, las normas reclamadas introducen la revocación del mandato de los funcionarios públicos electos mediante un nuevo acto de votación, empero, el legislador local no advirtió que si bien la Constitución Federal prevé la figura de la destitución, también lo es que sólo autoriza su aplicación a través de los medios que la propia Carta Magna prevé, ya que de la lectura integral al Título Cuarto de la Constitución Federal, del que forma parte el artículo 109, se advierte que el sistema determinado por el Constituyente Permanente en materia de responsabilidades de los servidores públicos es claro en precisar cuatro vertientes de responsabilidad, la política, la penal, la civil y la administrativa, sin que se advierta la posibilidad de contemplar una figura diversa, de ahí la inconstitucionalidad del sistema que contempla la Ley Electoral combatida.

Lo anterior significa que el artículo 109 fracción I, de la Constitución Federal, permite una sola y única forma de dar por terminado el ejercicio de un cargo, con independencia de la conclusión de su mandato, que es la vía de la responsabilidad, sin que pueda establecerse válidamente otra diferente.

Así pues, si la pretensión del legislador era crear un instrumento de democracia participativa por el que se pudieran remover a servidores públicos electos popularmente, porque su desempeño no ha sido satisfactorio, lo cierto es que no tomó en cuenta que tal objetivo se puede obtener sólo mediante los procedimientos que establece el Título Cuarto de la Constitución Federal, que a su vez se regulan en las leyes federales y estatales de responsabilidades de los servidores públicos, de ahí la inconstitucionalidad de la fracción XLI del artículo 30 de la Constitución de Yucatán, que establece la figura de revocación del mandato de Gobernador o de Diputado local, sin ajustarse al régimen previsto en la Carta Magna”²⁴¹

²⁴⁰ *Ibíd.*, p. 64.

²⁴¹ *Ibíd.*, p. 65.

Como es evidente, tanto en el caso de Chihuahua, como en el de Yucatán, la Suprema Corte de Justicia, uso el mismo criterio en ambas sentencias, cuyo tema principal fue la inconstitucionalidad de las normas combatidas debido a que la Constitución ya preveía instrumentos que garantizaban la misma finalidad que la revocación de mandato, es decir, la destitución de funcionarios públicos.

3.4. Análisis jurídico de la revocación de mandato en la nueva reforma constitucional

El día 13 de septiembre de 2018, fue presentada por la Diputada Dolores Padierna Luna, del Grupo Parlamentario de MORENA, una iniciativa de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de revocación de mandato. En la exposición de motivos, se manifiesta, entre otras cosas, que, en la democracia moderna, deben existir mecanismos de consulta, en los cuales, la ciudadanía decida, si los mandatarios deben o no continuar en el ejercicio del encargo que se les confiere.²⁴²

Esta iniciativa planteaba, reformar en primer lugar, el artículo 36 de la Constitución Federal, para incorporar como una obligación adicional de los ciudadanos de la República Mexicana, la de votar en los procesos de consulta sobre revocación del mandato, el artículo 41 para establecer que corresponde al Instituto Nacional Electoral la organización de los procesos de consulta sobre la revocación del mandato, así como para que fuese el órgano competente para conocer las impugnaciones que surjan al respecto.²⁴³

²⁴² Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de revocación de mandato, a cargo de la Diputada Dolores Padierna Luna, del Grupo Parlamentario de Morena, Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, p.1, http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/09/asun_3740069_20180925_1536854675.pdf (consultado: 20-05-2019).

²⁴³ *Ibíd.*, pp. 2-3.

Se proponía reformar el artículo 81 constitucional, para que pudiera aplicarse la revocación de mandato al Presidente de la Republica, de la siguiente manera: “el cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos puede ser revocado en los términos establecidos en esta Constitución.”²⁴⁴ En el artículo 83 se hacia la propuesta, de fijar en el las “bases constitucionales de la consulta para la revocación del mandato del Presidente de la República,”²⁴⁵ quedando de la siguiente manera:

“La consulta sobre revocación del mandato del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos es un proceso democrático por el que los ciudadanos expresan su opinión sobre la permanencia o no del mandatario en el cargo que se lleva a cabo durante el año en que se realicen las elecciones intermedias para la renovación de la Cámara de Diputados. La consulta se celebrará el día de la jornada electoral relativa a esa elección. Durante un periodo de gobierno solo procederá una consulta sobre revocación del mandato. La legislación electoral establecerá los procedimientos para la celebración de la consulta. Para que el resultado de la consulta sobre revocación del mandato sea vinculante se requerirá que hayan votado al menos el cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del país y que el número total de votos a favor de la revocación del mandato sea igual o superior a la cantidad de votos obtenidos por el presidente de la República, en el proceso electoral en el que resultó electo. En caso de que el resultado de la consulta sobre revocación del mandato sea vinculante, el presidente de la República se separará de su cargo el 30 de septiembre del año en el que se haya celebrado la consulta y, para todos los efectos, se reputará como falta absoluta del titular del Poder Ejecutivo federal.”²⁴⁶

La reforma proponía hacer adiciones a los artículos 116 y 122 para establecer las bases sobre las cuales, las entidades federativas y la Ciudad de México incorporarían en sus constituciones locales, a la revocación de mandato.²⁴⁷

Otro punto que resaltaba fue lo establecido por el artículo segundo transitorio, en el cual se facultaba al actual Presidente de la Republica para que en caso de resultar vinculante la votación de revocación de mandato, fuera el

²⁴⁴ *Ibíd.*, p. 3.

²⁴⁵ *Ídem.*

²⁴⁶ *Ibíd.*, p. 7.

²⁴⁷ *Ibíd.*, p. 3.

quien tomara la decisión de separarse del cargo o no, esto argumentando que por tratarse del primer procedimiento revocatorio que se llevara en nuestro país para el Presidente de la Republica, dicho artículo, a la letra decía:

“En virtud de que esta reforma entrará en vigor con posterioridad a la elección de 2018 y el mandato del presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos electo el 1 de julio concluye el 30 de septiembre de 2024, por única ocasión, en el proceso de consulta de revocación del mandato del titular del Poder Ejecutivo federal a celebrarse en 2021, si el resultado de la consulta es vinculante en términos del artículo 83 de la Constitución, será facultad del presidente de los Estados Unidos Mexicanos decidir si renuncia al cargo en términos del artículo 86 constitucional.”²⁴⁸

Esta iniciativa de reforma, fue aprobada con algunos cambios por la Cámara de Diputados, con 328 votos a favor, 153 en contra y dos abstenciones, el día 14 de marzo de 2019,²⁴⁹ en medio de una acalorada discusión de los legisladores, ya que algunos ellos, la mayoría del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, se oponían a la misma, por considerar que esta, lejos de aportar para hacer frente de una manera real y madura a los problemas democráticos que México enfrenta en la actualidad, más bien seria usada por el actual Presidente, Andrés Manuel López Obrador, con fines electorales, e incluso darle pauta a una reelección a su favor.²⁵⁰

Es conveniente resaltar que aunque la iniciativa habla de un procedimiento de revocación de mandato, en realidad no lo era como tal, pues no cumplía con el procedimiento que debe seguirse al implementar la revocación de mandato y del que hablamos en el Capítulo II de esta tesis; incluso el nombre que se le dio en esa iniciativa es el de consulta sobre revocación de mandato, siendo que aunque en la revocación de mandato si se toma en cuenta la opinión de la ciudadanía, no se trata de una consulta, pues la

²⁴⁸ *Ibíd.*, p. 11.

²⁴⁹ *Diputados aprueban revocación de mandato y oposición pide 'no reelección'*, Forbes México, 14 de marzo de 2019, <https://www.forbes.com.mx/aprueban-revocacion-de-mandato-y-oposicion-pide-no-reeleccion/> (consultado 20-05-2019).

²⁵⁰ *PAN-PRI-PRD se oponen a revocación de mandato y la consulta popular*. Periódico la Jornada, 5 de diciembre de 2018, <https://www.jornada.com.mx/2018/12/05/politica/006n1pol> (consultado 20-11-2019).

revocación de mandato es una institución de democracia directa con características específicas que no se limitan a una mera consulta, pues sus efectos son vinculantes.

Por otro lado el hecho de que el Presidente de la Republica, pueda iniciar el procedimiento revocatorio para el mismo, contradice la propia naturaleza de la revocación de mandato, pues esta es una institución diseñada para que la ciudadanía la ponga en marcha, es un instrumento para los ciudadanos, no para los gobernantes, además de que incluso resulta absurdo que un funcionario que participo en un procedimiento electoral y lo hace desde el principio para un tiempo específico, en este caso 6 años, sea el mismo quien inicie el procedimiento revocatorio, pues en el caso, de que considere que se está desempeñando de manera inadecuada lo que le correspondería hacer es separarse del cargo de manera inmediata y no gastara más recurso público para que la ciudadanía sea quien lo decida; y en el caso de que considere que lo está haciendo bien, no necesitara perder tiempo, ni recursos económicos, ni humanos para que la ciudadanía se lo confirme; es decir, el hecho de que se le otorgue al Presidente de la Republica dicha facultad, parece más una cuestión de demagogia, que dista mucho de una práctica democrática autentica.

Es de suma importancia aclarar, que las cuestiones anteriores fueron propuestas que contemplaba originalmente la iniciativa de reforma constitucional en materia de revocación de mandato, sin embargo, estas cuestiones generaron tanta polémica al interior del Congreso de la Unión, que finalmente fueron modificadas. Dando por resultando una reforma más acorde al procedimiento autentico de revocación de mandato, en el cual, efectivamente será la ciudadanía quien ponga en marcha el procedimiento revocatorio, no así el propio Presidente de la Republica.

Haciendo un recuento de los momentos más significativos que ocurrieron en el procedimiento legislativo para elevar a rango constitucional esta figura; tenemos: en septiembre de 2018 se inició el procedimiento legislativo de reforma, incluso antes de que él asumiera el cargo de manera formal; sin

embargo, la polémica que creó el tema, y la oposición de un grupo de legisladores, que consideraban que la revocación de mandato sería utilizada con fines proselitistas e incluso que abriría la posibilidad para la reelección del Presidente de la República; hicieron que el procedimiento de reforma se llevara en la discusión prácticamente todo el año 2019.

Fue así como el 14 de marzo de 2019, la Cámara de Diputados aprobó, después de un arduo debate, el dictamen que reforma y adiciona los artículos 35, 36, 41, 73, 81, 83, 99, 116 y 122 de la Constitución Política, en materia de revocación de mandato y consulta popular, con 329 votos a favor, 153 en contra y 2 abstenciones, y fue remitido a la Cámara de Senadores, para los efectos conducentes.²⁵¹ Por su parte el Senado de la República aprobó el 15 de octubre de 2019, con 98 votos en pro, 22 en contra y una abstención en lo general y con algunas modificaciones, el dictamen a la minuta que reforma varios artículos de la Constitución Política, relativos a establecer el procedimiento de revocación de mandato, devolviendo la minuta respectiva a la Cámara de origen, para continuar el respectivo procedimiento legislativo²⁵²

El 28 de noviembre de 2019, la Cámara de Diputados, después de contar con la aprobación de 17 Congresos Locales, declaró constitucionales las reformas en materia de revocación de mandato y consulta popular.²⁵³ Finalmente el 20 de diciembre de 2019, fue publicado en el Diario Oficial, el Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones

²⁵¹ *Aprueba Cámara de Diputados reforma constitucional en materia de consulta popular y revocación de mandato*, Boletín N°. 1279, 14 de marzo de 2019. <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/es/Comunicacion/Boletines/2019/Marzo/14/1279-Aprueba-Camara-de-Diputados-reforma-constitucional-en-materia-de-consulta-popular-y-revocacion-de-mandato> (consultado 10-11-2019).

²⁵² *Aprueban con modificaciones reforma constitucional sobre revocación de mandato y consulta popular*, 15 de Octubre 2019 20:08 <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/46451-aprueban-con-modificaciones-reforma-constitucional-sobre-revocacion-de-mandato-y-consulta-popular.html> (consultado 10-11-2019).

²⁵³ *Ya es ley la revocación de mandato y la consulta popular*, 29 de noviembre de 2019, <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2019/11/28/ya-es-ley-la-revocacion-de-mandato-y-la-consulta-popular-2354.html> (consultado 29-11-2019).

de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Consulta Popular y Revocación de Mandato.²⁵⁴

Entre los puntos más importantes de esta reforma podemos destacar, que se implementó como un derecho de la ciudadanía y a la vez como una obligación de los ciudadanos de la república, quedando estipulado en los artículos 35 y 36 respectivamente, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²⁵⁵ Instituto Nacional Electoral será la autoridad encargada de llevar a cabo todas las funciones necesarias para su implementación.²⁵⁶ En la fracción IX del artículo 35 se contempla las reglas generales aplicables al procedimiento de revocación de mandato aplicable al Presidente de la Republica; cabe destacar que en ellas se contempla únicamente como iniciadores del procedimiento a la ciudadanía, desechando la idea que originalmente se contemplaba de que el mismo Presidente pudiera iniciar el procedimiento revocatorio, el haber establecido que sea la ciudadanía quien lo inicie, es un gran acierto, pues como lo hemos visto, la esencia de la revocación de mandato es el poder que se le da a la ciudadanía, es una institución de los ciudadanos, un mecanismo de control que solo debe depositarse en las manos de aquellos que depositaron su confianza en determinada persona para que los representara.

Por otro lado, el hecho de que tampoco se haya mantenido la propuesta que se planteaba en uno de los artículos transitorios de la iniciativa, referente a que si en este periodo presidencial se llevaba a cabo el procedimiento revocatorio, aunque la mayoría votara por la revocación, dicha votación no sería vinculante, igualmente representa un acierto, pues no tiene ningún sustento ni lógico, ni jurídico que así fuera.

²⁵⁴ *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*, Diario Oficial, 20 de diciembre de 2019, dof.gob.mx/nota_to_doc (consultado 23-12-2019).

²⁵⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, Texto Vigente, Última Reforma Publicada DOF 20-12-2019, artículos 35 y 36 <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>, (consultado 23-01-2019).

²⁵⁶ *Ibíd.*, artículo 41, apartado B, inciso c).

La elevación y reconocimiento constitucional de la revocación de mandato en México es apenas el primer paso de muchos que deberán darse para su auténtica implementación, la cual no garantiza que en efecto haga frente a la crisis de democracia que se vive en nuestro país, pues como en el caso de muchos países latinoamericanos, su implementación requiere de una ciudadanía informada, participativa, congruente y madura, que no se deje llevar solo por la opinión que los medios de comunicación generen.

Con la aprobación de esta reforma nos encontramos ante el panorama de nuevos retos que habremos de enfrentar, pues ante una institución tan nueva para los mexicanos, habremos de ver cómo cual es el comportamiento de la sociedad mexicana, haciendo votos de que sea para el desarrollo democrático del país, que su implementación realmente contribuya a alcanzar los fines que la naturaleza jurídica de la revocación de mandato persigue, de entre los cuales podemos destacar el de tener gobernantes y funcionarios públicos que verdaderamente actúen para alcanzar el bien común; y no como lamentablemente ha ocurrido en la mayoría de los países latinoamericanos donde desde hace varios años ya se implementa, en los cuales solo es usado como un medio más para ganar votos en los procesos electorales en turno, haciendo de este un mecanismo que lejos de ser una solución, se convierte en un problema más.

CONCLUSIONES

La democracia ha sido un tema fundamental en el análisis del pensamiento político, pues han sido múltiples los autores que a lo largo de la historia han enfocado su estudio a examinarla como forma de gobierno. México se asume como un país eminentemente democrático, donde la democracia es reconocida por la mayoría de los mexicanos como la opción principal e incluso única de entre las formas de gobierno existentes, para regir en nuestro país; sin embargo, en la actualidad los retos que la democracia enfrenta son múltiples, pues el debilitamiento en la credibilidad de las instituciones democráticas la ha dejado en una cuerda floja, que exige el compromiso de cada ciudadano y el de implementar instituciones que la fortalezcan. A pesar de que la democracia enfrenta grandes retos, la mayoría de los teóricos concluyen que es la forma que más se aproxima, quizá a alcanzar un anhelo de justicia, pues el poder del Estado se deposita en el pueblo y solo este tiene el poder para decidir el rumbo que éste ha de llevar.

Problemas sociales tan arraigados en México, como lo son la corrupción, la impunidad, la inseguridad, falta de empleos, escaso desarrollo económico, carencias en los servicios educativos y de salud, han traído como consecuencia que la ciudadanía se sienta poco representada por parte de sus gobernantes, generando un ambiente de aversión por los temas políticos, en el cual es inminente adoptar nuevos esquemas democráticos, que contribuyan a enfrentar los problemas que hasta el momento los esquemas democráticos tradicionales no han podido o al menos no de una manera contundente. Ante este panorama las formas de democracia directa aparecen en México, como una opción viable para hacerle frente a los problemas de falta de participación ciudadana en las cuestiones políticas y de falta de representatividad de los gobernantes frente a la ciudadanía.

La revocación de mandato es una forma de democracia directa, pues se inicia desde la ciudadanía, dándosele poder para que esta decida la

permanencia o no de los funcionarios que eligió, es una vía institucional que cuenta con un procedimiento establecido de manera general por la doctrina y de manera particular por la legislación de los lugares donde se implementa, de tal suerte que su implementación, se realiza de forma distinta de acuerdo a la cultura democrática que se tenga en el lugar donde se aplique.

De entre las figuras de democracia directa, la revocación de mandato es la que mayor polémica genera, llegando incluso a una polarización social, en la que por un lado encontramos a sus adeptos, que manifiestan los argumentos a favor de ella, entre los cuales podemos señalar: que genera una mayor proximidad entre gobernantes y gobernados, pues permite que ese acercamiento sea permanente y no se limite a las campañas electorales, la ciudadanía se vuelve vigilante del actuar de los servidores públicos, teniendo una participación activa en los asuntos públicos y como aliciente de responsabilidad, ya que genera actitudes más comprometidas de parte de los gobernantes. Por el otro lado, están quienes se manifiestan en contra de ella, con argumentos tales como que existen métodos mejores que alcanzan los mismos fines que la revocación de mandato y que respetan los derechos tanto de los gobernantes como de los ciudadanos, por ejemplo, el juicio político; que los procesos revocatorios generan división social, en lugar de unión; que es un procedimiento costoso, que en ocasiones es usado para fines contrarios a los que la naturaleza de esta institución busca; y que, provoca la inactividad y falta de creatividad de los funcionarios públicos.

En países donde ya se ha implementado la revocación de mandato, no ha demostrado de forma fehaciente ser un medio idóneo para hacerle frente a los problemas democráticos sustanciales, pues ha sido utilizada de manera recurrente para fines políticos y electorales, más que democráticos; por ejemplo en Perú, a partir de su implementación en su orden constitucional y legal no han disminuido la corrupción o la falta de representatividad de los funcionarios públicos, si no más bien, se ha convertido en una manera a través de la cual la ciudadanía manifiesta su inconformidad con los gobernantes, pero

no necesariamente porque tengan una actuación fuera del ámbito legal, si no más bien como una forma de hacer presión para que estos cedan a sus demandas, aunque estas estén encaminadas a satisfacer intereses de grupos únicamente.

En México los intentos por contemplar a la revocación de mandato en el sistema legal tuvieron sus orígenes en el año 2009, en legislaturas estatales, como la de Chihuahua, sin embargo, las primeras posturas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fueron relativas a declarar inconstitucionales las disposiciones que las plasmaban, pese a ello, hasta el año 2019 en 17 Entidades Federativas, ya se regulaba a la revocación de mandato, pero como una facultad de los Congresos Locales.

A lo largo de esta investigación se cumplieron los objetivos planteados desde el inicio, ya que se analizó la figura de la revocación de mandato para conocer si su implementación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hará frente a los problemas de la crisis de democracia en México; se examinó el concepto teórico y la acción jurídica de la democracia directa; se estudió la naturaleza jurídica de la revocación de mandato; y fue analizado el marco jurídico actual de la revocación de mandato en México para conocer el estatus en el que se encuentra.

En lo referente a la primera hipótesis planteada, en la cual se estableció que: “La democracia directa en México, se ha desarrollado escasamente y de manera paulatina, por ello los mecanismos de democracia directa que se han implementado en México no son suficientes para combatir los problemas de la crisis de democracia.” Fue demostrada parcialmente, ya en efecto, en México los mecanismos de democracia directa se han ido implementando de manera paulatina y con posterioridad a otros países de América Latina, sin embargo, no podemos aludir, que el hecho de que esa implementación se esté llevando a cabo lentamente, sea la razón por la cual persiste la crisis democrática.

La hipótesis número 2, referente a que, “la propia naturaleza jurídica de la revocación de mandato la convierte en la alternativa ideal para hacerle frente

a la crisis de democracia, ya que, le otorga a la ciudadanía un poder de decisión permanente,” no fue comprobada, pues no se puede decir que la solución para la actual crisis de democracia, radique en la implementación de un único mecanismo, ni mucho menos que este sea el mecanismo ideal, ya que en países como Perú, que tienen una cultura social y jurídica parecida a la nuestra, la implementación de este mecanismo no ha demostrado que ahora se cuenten con mejores servidores públicos o que la democracia este teniendo un auge de mayor eficacia.

Finalmente, por lo que respecta a la hipótesis 3, en la cual se sostuvo que: “la implementación de la revocación de mandato en el sistema jurídico mexicano sería positiva, si se da en condiciones sociales, culturales y políticas, en las que, efectivamente se busque el bien común y no los intereses de grupo”; se demostró parcialmente, ya que las experiencias de otros países, analizadas en el Capitulo II de esta investigación, demuestran que en efecto, se obtienen resultados diferentes en su implementación de acuerdo al entorno social y cultural del lugar en el que se aplique; sin embargo, en México, con la reciente reforma constitucional en materia de revocación de mandato, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2019, es aún muy pronto para decir si en efecto ocurrirá lo mismo que en otros países, ya que apenas se dio el primer paso de un largo camino que habrá de seguirse en torno al tema, por ende habrá que esperar el comportamiento específico de la ciudadanía mexicana, para comprobar en su totalidad esta hipótesis.

ANEXO ÚNICO

DIARIO OFICIAL

Viernes 20 de diciembre de 2019

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.

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

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

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

DECRETO

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

Artículo Único. Se reforman el primer párrafo, el apartado 1o. en su inciso c) y párrafo segundo, los apartados 3o., 4o. y 5o., de la fracción VIII del artículo 35; la fracción III del artículo 36; el segundo párrafo del Apartado B de la fracción V, el primer párrafo del Apartado C, y el primer párrafo de la fracción VI, del artículo 41; el artículo 81; la fracción III del párrafo cuarto del artículo 99; el primer párrafo de la fracción I, del párrafo segundo del artículo 116; la fracción III del Apartado A, del artículo 122; se adicionan una fracción IX al artículo 35; un inciso c) al Apartado B de la fracción V del artículo 41; un párrafo séptimo al artículo 84; un tercer párrafo a la fracción III del Apartado A del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 35. ...

I. a VI. ...

- VII.** Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso. El Instituto Nacional Electoral tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la ley;
- VIII.** Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional o regional, las que se sujetarán a lo siguiente:

1o. ...

a) ...

b) ...

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

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

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

20. ...

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

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

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

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

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

60. y 70. ...

IX. Participar en los procesos de revocación de mandato.

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

10. Será convocado por el Instituto Nacional Electoral a petición de los ciudadanos y ciudadanas, en un número equivalente, al menos, al tres por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, siempre y cuando en la solicitud correspondan a por lo menos diecisiete entidades federativas y que representen, como mínimo, el tres por ciento de la lista nominal de electores de cada una de ellas.

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

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

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

- 3o.** Se realizará mediante votación libre, directa y secreta de ciudadanos y ciudadanas inscritos en la lista nominal, el domingo siguiente a los noventa días posteriores a la convocatoria y en fecha no coincidente con las jornadas electorales, federal o locales.
- 4o.** Para que el proceso de revocación de mandato sea válido deberá haber una participación de, por lo menos, el cuarenta por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores. La revocación de mandato sólo procederá por mayoría absoluta.
- 5o.** El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la organización, desarrollo y cómputo de la votación. Emitirá los resultados de los procesos de revocación de mandato del titular del Poder Ejecutivo Federal, los cuales podrán ser impugnados ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como en la fracción III del artículo 99.
- 6o.** La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación realizará el cómputo final del proceso de revocación de mandato, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto. En su caso, emitirá la declaratoria de revocación y se estará a lo dispuesto en el artículo 84.
- 7o.** Queda prohibido el uso de recursos públicos para la recolección de firmas, así como con fines de promoción y propaganda relacionados con los procesos de revocación de mandato.

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

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

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

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

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

Artículo 36. ...

I. y II. ...

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

IV. y V. ...

Artículo 41. ...

...

...

I. a IV. ...

V. ...

Apartado A. ...

Apartado B. ...

a) y b) ...

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

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

...

...

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

1. a 11. ...

...

...

Apartado D. ...

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

...

...

...

...

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

Artículo 84. ...

...

...

...

...

...

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

Artículo 99. ...

...

...

...

I. y II. ...

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

IV. a X. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Artículo 116. ...

...

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

...

...

...

...

II. a IX. ...

Artículo 122. ...

A. ...

I. y II. ...

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

...

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

IV. a XI. ...

B. a D. ...

Transitorios

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

la Federación.

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

Tercero. Para efectos de la revocación de mandato a que hace referencia esta Constitución tanto a nivel federal como local, deberá entenderse como el instrumento de participación solicitado por la ciudadanía para determinar la conclusión anticipada en el desempeño del cargo a partir de la pérdida de la confianza.

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

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

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

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

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

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

FUENTES DE INFORMACIÓN

BIBLIOGRAFÍA

- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *Teoría General del Estado*, 2ª. ed., México, Oxford University Press, 2003.
- BOBBIO, Norberto, *La Teoría de las Formas de Gobierno en la historia del Pensamiento Político*, Traducción de José F. Fernández Santillán, 2ª. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- CASAR, María Amparo, *Sistema Político Mexicano*, México, Oxford University Press, 2010.
- CABRERA DIRCIO, Julio, *Estado y democracia un acercamiento a la revocación de mandato*, México, Universidad Autónoma de Morelos, Ediciones Coyoacán, S.A. de C.V., 2010.
- FLORIS MARGADAT, Guillermo, *Panorama de la Historia Universal del Derecho*, 2ª. ed., México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- MERINO, Mauricio, "La participación ciudadana en la democracia", Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral, México, 1995, pp. 7-59.
- MONTESQUIEU, *El Espíritu de las Leyes*, traducción de Ciro García del Mazo, Tomo I, Librería General de Victoriano Suarez, Madrid, 1906.
- OLIVOS CAMPOS, José René, *Ciencia Política*, México, Asociación Mexicana de Derecho, 2013.
- QVORTRUP, Matt, *La experiencia estadounidense de 1776 a 2012*, (Coord.) La dosis hace el veneno, análisis de la revocatoria de mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza, Quito Ecuador, Consejo Nacional Electoral, 2014, pp. 231-234.

- SABINE, George H., *Historia de la Teoría Política*, trad. Vicente Herrero, trad. de Thomas Landon Torzón, 3ª. ed., México, Fondo de Cultura Económica.
- SARTORI, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, Tribunal Federal Electoral-Instituto Federal Electoral, México, 1993.
- SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, 2ª ed., Porrúa, México, 2002.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Ciencia Política, La Proyección Actual de la Teoría General del Estado*, 20ª ed., México, Porrúa, 2005.
- SEVILLA, Sergio, *Rousseau*. Biblioteca Grandes Pensadores. Madrid, Editorial Gredos, 2011.
- TENA RAMÍREZ, Felipe *Derecho Constitucional Mexicano*, México, D.F., Porrúa, 1978.
- TUESTA SOLDEVILLA, Fernando, *Perú entre la participación y la gobernabilidad local*, en Yanina y Uwe Serdul (Coord.): *La dosis hace el veneno, análisis de la revocatoria de mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*, Quito Ecuador, Republica del Ecuador, Consejo Nacional Electoral, 2014.
- ZARAGOZA RAMÍREZ, Mario, *Situación de la democracia en México*, en Emmerich Gustavo (coord.), México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2009.

BIBLIOGRAFÍA DIGITAL

- FLORES, Imer, *Gobernabilidad Y Representatividad: Hacia Un Sistema Democrático Electoral Mayoritario Y Proporcional*, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/345/10.pdf>.
- GUARIGLIA, Osvaldo, *Democracia: origen, concepto y evolución según Aristóteles*, Repositorio Institucional de la Universidad de Alicante,

- Cuadernos de filosofía del Derecho, España, https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/32598/1/Doxa_33_09.pdf (Consulta: 17 de abril de 2018). MURGUIALDAY Clara: *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Universidad del País Vasco, <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/86>.
- QUIROGA LAVIÉ, Humberto, *Sobre la Teoría de la Representación Popular y la División de los Poderes de Gobierno*, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2107/11.pdf>.
- RODRÍGUEZ BURGOS, Karla, *Democracia y tipos de democracia*, Repositorio Académico Digital de la Universidad Autónoma de Nuevo León, México, p. 50, en: <http://eprints.uanl.mx/8477/1/Documento2.pdf> (fecha de consulta: 21/05/2018).
- SALAZAR UGARTE, Pedro, *Introducción al análisis del sistema republicano*, en Examen retrospectivo del Sistema Constitucional Mexicano, Diego Valdés y Daniel A. Barceló Rojas (Coord.) Universidad Autónoma de México, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1671/26.pdf>.
- WELP Yanina, *La revocatoria del mandato en la encrucijada Mecanismos de democracia directa, participación, representación y democracia*, Centre for research on Direct Democracy (c2d) y Universidad de St Gallen, [file:///E:/TESIS/Libros/segundo%20capitulo/La revocatoria del mandato en la encruci.pdf](file:///E:/TESIS/Libros/segundo%20capitulo/La_revocatoria_del_mandato_en_la_encruci.pdf).
- WELP Yanina y Uwe Serdul (Coord.), *La dosis hace el veneno, análisis de la revocatoria de mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*, Quito Ecuador, Republica del Ecuador, Consejo Nacional Electoral, 2014.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en *Diario Oficial de la Federación*, el 5 de febrero de 1917, texto original, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05_feb1917_ima.pdf.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, texto vigente, Última reforma publicada DOF 24-02-2017.

Constitución Política del Estado de Aguascalientes, art. 17, <http://www.poderjudicialags.gob.mx/Resources/Marco/Estatul/Constituci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica-Estado-de-Aguascalientes.pdf>.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, Publicada en el Periódico Oficial No. 23, de fecha 16 de agosto de 1953, Tomo LXVI, 9 de junio de 2018, http://www.congresobc.gob.mx/Parlamentarias/TomosPDF/Leyes/TOMO I/Constbc_09JUN2018.pdf.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, Constitución publicada en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur el 15 de Enero de 1975, Texto Vigente, Última reforma publicada BOGE 12-12-2018, https://www.cbcs.gob.mx/index.php/trabajos_legislativos/leyes.

Constitución Política del Estado de Campeche, Texto Vigente, Última reforma: 26 de abril de 2019, Actualización: 17 de mayo de 2019, <http://legislacion.congresocam.gob.mx/index.php/leyes-focalizadas/anticorrupcion/175-constitucion-politica-del-estado-de-camp>.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, Última reforma publicada mediante Periódico Oficial número 020, de fecha 14 de Febrero de 2019. Decreto número 149, https://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/LEY_0002.pdf?v=MzQ=.

Constitución Política para el Estado de Hidalgo, última reforma publicada en el Periódico Oficial, el 16 de octubre de 2017, http://www.congresohidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/Leyes/10Constitucion%20Politica%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf

Constitución Política del Estado de Jalisco, última reforma publicada en el Periódico Oficial: 10 de abril de 2014.

https://www.jalisco.gob.mx/sites/default/files/constitucion_politica_del_estado_de_jalisco.pdf.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, que reforma la del año 1888, Última Reforma: 16-08-2018, http://periodico.morelos.gob.mx/leyes/constitucion_politica_edomorelos.pdf.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, Fecha de publicación: Última reforma incorporada: 4 de abril de 1922 31 de diciembre de 2016, https://armonizacion.cndh.org.mx/Content/Files/sec03_A/constitucion/Constitucion_Oax.pdf.

Constitución Política del Estado de Sinaloa, última reforma publicada en el Periódico Oficial: 9 de marzo de 2018, https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/justicia_constitucional_local/documento/2018-03/17.pdf.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, última reforma publicada en el Periódico Oficial: 7 de julio de 2018, https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/justicia_constitucional_local/documento/2018-08/23.pdf.

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, Diario Oficial, 20 de diciembre de 2019, [dof.gob.mx › nota to doc](http://dof.gob.mx/nota_to_doc)

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua, Publicada en el Periódico Oficial del Estado No. 50 del 23 de junio de 2018, <http://www.congresochoihuahua2.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/1429.pdf>.

Ley Federal de Consulta Popular, Diario Oficial de la Federación, 14-03-2014 <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCPo.pdf>

Ley que Modifica Diversos Artículos de La Ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, Diario el Peruano, martes 7 de abril de 2015, <http://www.onpe.gob.pe/elecciones/revocatoria/>

HEMEROGRAFÍA

- ANNUNZIATA Rocío, *Revocatoria, promesa electoral y negatividad: algunas reflexiones basadas en las experiencias latinoamericanas*, Revista Pilquen, Universidad de Buenos Aires, vol. 18, número 3, año 2015, pp. 107-119.
<http://www.scielo.org.ar/pdf/spilquen/v18n3/v18n3a09.pdf>.
- ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José de, *Reelección legislativa consecutiva: una iniciativa de reforma riesgosa*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, s/f, pp. 1-6:
<<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3709/4555>>.doi:<http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2002.103.3709>.
- GALLEGOS, Zorayda, *El exgobernador mexicano Javier Duarte es condenado a nueve años de prisión tras declararse culpable*, Periódico El País, 27 sep. 2018,
https://elpais.com/internacional/2018/09/27/mexico/1537999590_041505.html
- GARCÍA CAMPOS, Alan, *La revocación de mandato un breve acercamiento teórico*, Revista Quid Iuris del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, Año 1, Volumen 1, <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/quid-iuris/article/view/17286/15495>.
- GARITA ALONSO Miguel Ángel, *Democracia Representativa en el Estado Mexicano*, https://www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/revista-cultura/pdf/CJ3_Art_17.pdf.
- GONZÁLEZ MOLINA, Gabriela: *Comunicación política y polarización electoral: un modelo emergente de persuasión*, pp. 1-10,
<http://dialogosfelafacs.net/wp-content/uploads/2012/01/29-revista-dialogos-comunicacion-politica-y-polarizacion.pdf>.
- GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl, *Democracia Directa y Democracia Participativa*, en *Democracia y Gobernabilidad*, Diego Valadez, Rodrigo Gutiérrez Rivas coordinadores, México, Universidad Autónoma de México, 2001, pp. 85-104
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/93/5.pdf>.
- MARTÍNEZ CÁRDENAS, Edgar, *Revocatoria de mandato: ¿Ataque a la democracia representativa?*, Reflexión Política en línea, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia, año 15, número 29, junio de

2013, Sistema de Información Científica Redalyc, Red de Revistas Científicas de América Latina, y el Caribe, España y Portugal, pp.83-96, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11028415008>.

VARGAS SEPULVEDA, Leonardo, *Los mecanismos de democracia directa, la participación ciudadana en México, la participación ciudadana en México*, Revista Lux Luris, Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de México, año 1, número 1, año 2016, pp. 146-190 https://www.derecho.unam.mx/luxlurix/articulos/LUX_IURIS_VARGAS-SEPULVEDA.pdf.

WELP Yanina y Uwe Serdült, *¿Renovación, crisis o más de lo mismo? La revocatoria de mandato en los gobiernos locales latinoamericanos*, Revista Desafíos, Universidad del Rosario, Colombia, volumen 24 (1), número. 2, julio-diciembre, 2012, pp. 175-192, <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/2274>.