



**XXXIII CONGRESO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS ELECTORALES**  
**América Latina y El Caribe, elecciones y virajes políticos**

**NÚMERO DE LA PONENCIA:** (SERÁ ASIGNADO UNA VEZ RECIBIDA).

**EJE TEMÁTICO:** XI: MECANISMOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.

**INSTANCIA:** SOCIEDAD MEXICANA DE ESTUDIOS ELECTORALES (SOMEE).

**COORDINADOR:** CARLOS GONZÁLEZ MARTÍNEZ.

**PONENTES:**

AUTOR: DR. ERNESTO GERARDO CASTELLANOS SILVA.

COAUTOR: MTRO. FRANCISCO MENDOZA SEPÚLVEDA.

**TÍTULO DE LA PONENCIA:**

*“VIABILIDAD, PERTINENCIA E IMPACTO DEL PROCESO DE REVOCACIÓN DE MANDATO, COMO UNA FORMA DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA”.*

## RESUMEN:

De los mecanismos de democracia directa mayormente reconocidos (referéndum, plebiscito, iniciativa legislativa popular y revocación de mandato) la más cuestionada, la menos popular, y la que provoca más confrontaciones es, sin duda, la revocación de mandato. Se comprueba al no haber mucha doctrina, con la imbricada implementación a casos concretos, con limitaciones en su instrumentación. (GARCÍA Campos, pág. 25).

Sin importar lo anterior, esta visión de la figura de la revocación de mandato se ha venido transformando, con motivo de los procesos revocatorios en California y en Venezuela, y con el reconocimiento de la figura del *“Recall”* a nivel estatal y municipal en Estados Unidos.

Es importante no confundir este procedimiento de democracia participativa, con otros procedimientos de destitución (Juicio Político e *“Impeachment”*), ya que, a diferencia de estos, la revocación del mandato es un procedimiento que se decide en las mesas de consulta, por el mismo organismo electoral que designó al funcionario que fue elegido, y no radica en una acción judicial que exige las garantías del debido proceso.

La democracia participativa es la cúspide de la democracia clásica, en su parte evolutiva; es la forma de gobierno por medio de la cual la ciudadanía tiene injerencia en la toma de decisiones democráticas, sin ser intrusiva, más bien sinérgica. Dicha injerencia se puede visualizar en el involucramiento en procesos de decisión masiva, tanto para actos como para la elaboración de normas.

No es precisamente una sinonimia, la definición de democracia participativa, y que a veces suele confundirse con la democracia directa, como contraposición a la democracia representativa o indirecta; los rasgos que infieren en su diferenciación son los siguientes:

La democracia directa se identifica como la forma de gobierno de la polis griega, en la que la ciudadanía concurría a tomar decisiones personalmente, sin tener como

intermediarios a los representantes del pueblo, circunstancia que se traducía en convocar a comunidades enteras a ser consultadas directamente de los asuntos públicos. Hoy en día, esta forma de actividad democrática sería impensable que se pudiera realizar, dada la necesidad de todos y cada uno de los ciudadanos, de tener un foro y una audiencia para ser escuchados. A contrario sensu, el sistema representativo fue el que tom  auge, por la dinámica, el desarrollo y la facilidad de ser representados los ciudadanos, a través de la creación de partidos políticos que son electos mediante la votación de populus.

Karl Popper señala que las democracias actuales son democracias de partidos, no democracias representativas de la ciudadanía; insiste, que “no hemos dado con ninguna solución que nos permita arregl rnoslas sin partidos”. (Popper, 2022, pág. 50). Se formula, además, la siguiente interrogante: “ mo evitar las situaciones en que un mal gobernante puede causar daños graves?” (Popper, 2022, pág. 47).

“Cuanta más voluntad haya, mas hay de sí mismo”. Kierkegaard, S ren, citado desde: (ROSANVALLON, 2007, pág. 296).

En contraposición a la democracia clásica, la democracia participativa es percibida como complemento de la democracia representativa, dado que la participación coexiste y se subsume con este último modelo democrático.

En ese sentido, John Stuart Mill, el padre de la democracia participativa, escribió: “*No es útil, sino perjudicial, que la constitución declare que la ignorancia tiene derecho a tanto poder político como la sabiduría*” (Carrol, 2008, pág. 70). Esta frase obedecía al hecho de que, el autor tenía temor de que el bajo grado de inteligencia del cuerpo representativo y en la opinión popular que lo controla, no asegura una dosis de conocimiento en la práctica. Y es que, en la teoría clásica de la democracia, según Joseph A. Shumpeter, la selección de los representantes “*Se considera secundaria, con respecto del propósito principal... conferir el poder de decidir (...) al electorado*”. (Carrol, 2008, pág. 70)

Para Giovanni Sartori, la democracia participativa es borrosa, pero la define como la democracia indirecta en la que el pueblo no gobierna, pero elige a sus representantes que lo gobiernen. No obstante, de que las democracias modernas son electorales y representativas, existe la posibilidad de que, en una democracia electoral, no se elijan representantes (SARTORI, 1990, pág. 150).

En sentido contrario a una democracia representativa (GARCÍA Campos), en una democracia directa se adolece de representantes y control de mando político. Es decir, se trata de una democracia autogobernante. Sin embargo, esto funciona, en teoría, para grupos pequeños, del tipo de una asamblea.

Una democracia de referéndum es aquella en la que el *demos* decide directamente los temas políticos sin reunirse, sino caso por caso, por medio de este instrumento. Podría decirse que el referéndum combina y suma la democracia directa y la representativa, pero más bien, estos ejercicios se subsumen en la democracia representativa.

Lo participativo de la democracia resulta indispensable para el funcionamiento de los sistemas políticos actuales y el marco referencial del estado, ya que exigen espacios de participación ciudadana mediante contrapesos o sistemas de autogestión de los partidos políticos, ya sea por la falta de legitimación, o bien por la poca o nula incidencia en la toma de decisiones unilaterales, realizadas por los representantes, que se alejan del ciudadano común y el sentir de sus necesidades reales ciudadanas, más no de la pertinencia partidista.

La democracia participativa podría definirse, por antonomasia, como el *“Sistema de gobierno que, sin negar la presencia de representantes propuestos por los partidos políticos y electos mediante votación popular, los ciudadanos actúan como participantes de los asuntos públicos y como gobernantes eventuales, emergentes o complementarios de la cosa pública”* (De la Mata Pizaña, Felipe; Coello Garcés, Clicerio (Coords.), 2021, pág. 548).

La democracia participativa cobra mayor relevancia en nuestros tiempos, frente a las democracias modernas o contemporáneas; requiere la sinergia de ciudadanos comprometidos y que se involucren activamente en el desarrollo de la política, de la mano de un gobierno intuitivo y empático que se reinvente y corrija las deficiencias de partidos, ante la vorágine ciudadana de demandas que no se cumplen.

La reingeniería de una democracia comprometida, transparente y cercana a la ciudadanía también requiere el cumplimiento y la fiscalización de los representantes políticos que ostentan cargos públicos, ya que la participación ciudadana ha estado buscando espacios políticos al margen de los partidos, y se idealizan por su participación misma, como el cambio ciudadano requerido en la vida democrática contemporánea.

La democracia participativa se define *per se*, como el conjunto de mecanismos o instrumentos jurídicos cuya introducción tiene como objeto complementar y ampliar la participación popular, en sinergia del gobierno con la comunidad, tratando de ciudadanizar la política, y buscando controlar la toma de decisiones de los gobernantes, sometiéndolos a una mayor transparencia a través de referendos, iniciativas populares, plebiscitos, consultas o revocaciones de mandato.

En palabras de David Held: *“La democracia en el mundo contemporáneo solo se logra si se garantiza la rendición de cuentas de todos los sistemas de poder relacionados con la economía y la política, a fin de conformar el modelo cosmopolita de democracia”* (La democracia y el orden global. Del estado moderno al gobierno cosmopolita, 2008, pág. 35).

El gobierno electoral representativo, la contrademocracia y el trabajo de lo político, constituyen los 3 pilares de la experiencia democrática. Cada uno hace su contribución a la organización de la polis. El gobierno electoral representativo, le da su base institucional; la contrademocracia, su vitalidad contestataria, y el trabajo de lo político, su densidad histórica y social. Pero cada uno también está cargado de patologías o perversiones que puede desarrollar. Abandonado a sí mismo, el gobierno electoral

representativo tiende a transformarse en aristocracia selectiva, en aparato gobernante. El espectro del populismo y la antipolítica, planea por su lado sobre la contrademocracia. El trabajo de lo político está amenazado de ser absorbido por el facilismo decisionista o por un formalismo deliberativo.

En la medida en que hagan sistema estas 3 dimensiones pudieran, sin embargo, generar también una dinámica virtuosa y superar simultáneamente sus respectivos demonios. Estas 3 dimensiones que pueden completarse y fortalecerse para permitir progresar hacia un autogobierno de los hombres. El progreso democrático no se puede concebir más que de ese modo plural. (ROSANVALLON, 2007, págs. 300-301).

### **MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA:**

El desarrollo de las formas de participación de los ciudadanos en las decisiones que les conciernen es uno de los rasgos mayores de la evolución reciente de los regímenes democráticos. El término mismo “Democracia Participativa” que se utilizó en la década de 1980 para calificar estas innovaciones, abarca ciertas experiencias y prácticas de alcance muy diferente. La implementación de esos elementos de nueva democracia, ha sido acompañada también de una masa de publicaciones que buscan definir los contornos de una nueva era posrepresentativa de la democracia, que daría más consistencia al ideal de una polis viva. (ROSANVALLON, 2007, págs. 284-285)

La ciudadanía cada vez vota menos y cada vez se siente menos representado; quieren que sus opiniones e intereses sean tomados en cuenta de forma más concreta y continua. desde el punto de vista de las autoridades políticas, la consolidación de su legitimidad implica a partir de allí que también sean implementadas formas de intercambio y de consulta.

Actualmente, El poder sólo se percibe como legítimo, si es sometido de manera regular a pruebas de discusión y justificación. El problema es que la participación ciudadana se

ha vuelto indispensable para administrar problemas y atender a la población de modo eficaz. Tal y como lo señala Pierre Rosanvallon (ROSANVALLON, 2007, pág. 286):

*“La utopía de un estado omnisciente capaz de gobernar desde lo alto a la sociedad de modo racional, ha perdido toda consistencia. la proliferación de los procesos de descentralización, obedece en primer lugar a un imperativo de gestión: para ser eficaz hoy, se debe estar cerca del terreno, implicar a las personas involucradas, y procesar información recogida desde la base”. (SIC)*

Las modalidades de participación ciudadana que genera el estado han sido desde el enfoque representativo, ya sea por votación o designación (Comités o Consejos Ciudadanos), o mediante los mecanismos de democracia directa, como son el plebiscito, el referéndum y la revocación del mandato. (PÉREZ Vega, 2021, pág. 35).

La innovación institucional más trascendente, con motivo de la ruptura y el conflicto social, económico y político de 1998 en México, fue la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), y el cambio al modelo de ciudadanización generado a partir de la designación de los Consejeros Electorales Federales, Estatales y Distritales. (PÉREZ Vega, 2021, pág. 44). Asimismo, como consecuencia de ello, la creación de los Institutos Electorales Locales dio un nuevo dinamismo a las elecciones del país.

La creación de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 23 de mayo de 2014, le irrogó importantes atribuciones en el funcionamiento de los Institutos Electorales Locales, que a partir de la reforma del 27 de enero de 2017, denominó como Organismos Públicos Locales Electorales (OPLEs) en su artículo 30, y destacó además la rectoría del Instituto Nacional Electoral (con la reforma, cambió su denominación a INE, antes IFE), en la organización y funcionamiento de los procesos electorales locales y federales, tales como la facultad de ubicar las casillas electorales, la capacitación y designación de los funcionarios de mesas directivas de casillas para la jornada electoral, la geografía

electoral, el padrón y la lista de electores, la fiscalización del presupuesto asignado a los partidos políticos y sus candidatos, siguiendo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad. (PÉREZ Vega, 2021, pág. 46).

Esta innovación institucional marcó un nuevo rumbo en la construcción democrática de participación ciudadana en el país, por el siguiente motivo: Permitió la incorporación de la ciudadanía en los procesos electorales de todo el país, a través de las figuras de participación ciudadana, mediante los Consejeros Electorales en el INE, y en los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLEs), creando con ello el esfuerzo de modelo de gobernanza que sigue siendo exitoso en el desempeño y funcionamiento del árbitro electoral en el ámbito Federal y Estatal.

Mediante las reformas constitucionales al artículo 35, realizadas con fecha 09 de agosto de 2012 y posteriormente el 10 de febrero de 2014, se incorporaron los mecanismos de participación ciudadana denominados iniciativa ciudadana y consulta popular; sin embargo, en el mecanismo de consulta popular se incluyeron candados para limitar a la ciudadanía a su activación, mediante un cúmulo de requisitos y condiciones. De igual manera, la iniciativa ciudadana tampoco tuvo mucho éxito, dado que las iniciativas siguen la ruta de un proceso legislativo, en la cual son los partidos políticos quienes mantienen el control de su aprobación.

A nivel estatal, los mecanismos de democracia directa (consulta, plebiscito, referéndum y revocatoria de mandato) difieren de los mecanismos nacionales, por los siguientes motivos: 1) Por el momento de su incorporación (período pionero, período de auge y período tardío); 2) por el manejo de conceptos; y 3) por su contenido (definiciones, procedimientos y requisitos).

El período pionero es antes de la alternancia priista en México; es decir, antes de la candidatura Presidencial de Vicente Fox Quesada en el año 2000; el período de auge, se ubica en los años 2000 al 2012, qué es el tiempo que el Partido Acción Nacional (PAN)



estuvo a cargo de la presidencia de la república, y el período tardío abarca de 2013 a 2016, momento en el que se genera la reforma político nacional, a nivel federal, lo que da viabilidad a la consulta popular y su mecanismo, con la implementación de leyes accesorias a la constitución del país. (PÉREZ Vega, 2021, pág. 49).

En ese sentido, la incorporación de los Mecanismos de Democracia Directa, a nivel estatal, se diferencia en los 3 períodos, a saber: el período pionero, que colocó a la Ciudad de México, al Estado de México y al estado de Jalisco, como entidades de referencia; de igual manera, el período pionero para insertar la Iniciativa Ciudadana o la Iniciativa Popular, tuvo como estados vanguardistas a San Luis Potosí, a Jalisco y al estado de Colima.

La creación de mecanismos de participación ciudadana que en teoría otorgan poder a los ciudadanos para involucrarse en los asuntos públicos, se encuentran desequilibrados en la interacción de partidos políticos, ciudadanía, poderes nacionales-locales, regionales y movimientos sociales.

La diferencia de los mecanismos de democracia directa consiste en saber quién los activa, y quién los controla (en el ámbito político), ya que el éxito de dicho mecanismo, es que se obligue al gobierno en turno a generar un cambio evidente, de abajo hacia arriba. (SCHNEIDER, 2015, págs. 15-44).

Los distintos mecanismos de democracia directa en México nos dan la pauta de cómo se activan las consultas a la ciudadanía: desde la ley, desde la justicia y la reparación del daño, y el que nos avasalla, que es el político, con resultado inmediato en la opinión pública. La activación de consulta de arriba hacia abajo, demuestra la concentración del poder.

Es prudente señalar que no existe una ley con observancia nacional que regule a los mecanismos de participación ciudadana existentes (democracia directa, participativa y

deliberativa) o que, en su caso, se incorporen en la constitución política mexicana, como en Ecuador y en Colombia.

Hasta inicios de 2020, sólo 16 de los 32 estados de la República Mexicana, habían estado realizando ejercicios de cualquiera de los 19 diferentes mecanismos de participación ciudadana detectados en las legislaciones locales; de todos ellos, solo 8 (menos de la mitad), habían realizado más de uno. El plebiscito es el mecanismo que más se ha ejercido en el país, con un total de 17 ejercicios realizados en 9 estados.

Sin embargo, este mecanismo de democracia directa, por ser la figura de la revocación del mandato, un nuevo concepto con legislación especial, no se cuenta con ejercicios documentados que ventilen la pertinencia, viabilidad y eficacia de dicho ordenamiento, por lo que la pregunta a ser realizada, será la siguiente:

¿Existirá el perfeccionamiento de la figura prevista en ley, al ser posible revocar el mandato de las personas legítimamente electas, bajo las modalidades previstas en la propia legislación? ¿Será posible sin la expedición de un reglamento a la ley? Se considera indispensable profundizar en este análisis, para determinar si la ley expedida, solo fue creada por consigna demagógica.

A continuación, la siguiente tabla nos muestra la activación de mecanismos nacionales de consulta:

### **ACTIVACIÓN DE LOS MECANISMOS NACIONALES DE CONSULTA:**

Mecanismo	Activación	Formato	Resultado
Consulta impulsada por el EZLN en 1995 por demandas de seguridad social.	De abajo hacia arriba como empoderamiento ciudadano	No constitucional	Consulta realizada
Consulta impulsada por Alianza Cívica, A. C., la cual cuestionaba el desempeño del Presidente Carlos Salinas en 1995.	De abajo hacia arriba como empoderamiento ciudadano	No constitucional	Consulta realizada
#RenunciaYa, colectivos que convocan a una marcha el 15 de septiembre de 2015, sobre la revocación de mandato de Enrique Peña Nieto. A esta acción, se suma la colecta de firmas en Change.org	De abajo hacia arriba como empoderamiento ciudadano	No constitucional	Consulta realizada
Propuesta impulsada por los entonces integrantes del PRD, Gerardo Fernández Noroña, Rosendo Marín y Balfre Vargas Cortez.	De abajo hacia arriba como estrategia partidista	No constitucional	Consultas no realizadas
El panista Javier Corral presenta en su web, el pronunciamiento «Ciudadanos por la Revocación del Mandato». Todo esto contra el gobierno de Peña Nieto <sup>8</sup> .	De abajo hacia arriba como estrategia partidista	No constitucional	
Consulta sobre la construcción del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México impulsada por el Presidente de la República electo. Votación realizada el 27 y 28 de octubre de 2018.	De arriba hacia abajo como concentración de poder	No se respetó la legislación.	Consulta realizada
Consulta sobre tres obras de infraestructura (Tren Maya Peninsular, Dos Bocas e Istmo de Tehuantepec), y 10 programas sociales impulsada por el Presidente de la República electo. Votación realizada el 24 y 25 de noviembre de 2018.	De arriba hacia abajo como concentración de poder	No se respetó la legislación.	Consulta realizada
Consulta sobre la termoeléctrica de Morelos, impulsada por el Presidente de la República. Votación realizada el 23 y 24 de febrero de 2020.	De arriba hacia abajo como concentración de poder	Realizada por el Gobierno federal	Consulta realizada
Consulta sobre la construcción de la cervecería Constellation Brands. Votación realizada el 21 y 22 de marzo de 2020.	De arriba hacia abajo como concentración de poder	Realizada por el Gobierno federal	Consulta realizada

En ese sentido, se busca que cada área del gobierno cumpla eficientemente con sus responsabilidades, que utilice y se constriña a los mecanismos de control gubernamental para transparentar su actividad y el acceso a la información pública de un gobierno

abierto. Sólo así, estaríamos hablando de la implementación formal de los mecanismos democráticos participativos, entre ellos la **revocación del mandato**, instrumento que permite sancionar de manera drástica e inmediata la actuación incorrecta de un servidor público electo mediante votación popular, al revocársele la confianza depositada en él por la ciudadanía.

## **REVOCACIÓN DEL MANDATO A NIVEL FEDERAL.**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue reformada el 20 de diciembre de 2019 para incluir el concepto de la revocación de mandato, en sus artículos 35, 41 y 84.

Dicha figura está contemplada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la fracción IX. del artículo 35, que señala lo siguiente:

**Artículo 35.-** *Son derechos de la ciudadanía:*

*IX. Participar en los procesos de revocación de mandato.*

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

*1°.- Será convocado por el Instituto Nacional Electoral a petición de los ciudadanos y ciudadanas, en un número equivalente, al menos, al tres por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, siempre y cuando en la solicitud correspondan a por lo menos diecisiete entidades federativas y que representen, como mínimo, el tres por ciento de la lista nominal de electores de cada una de ellas. El Instituto, dentro de los siguientes treinta días a que se reciba la solicitud, verificará el requisito establecido en el párrafo anterior y emitirá inmediatamente la convocatoria al proceso para la revocación de mandato.*

2°.- Se podrá solicitar en una sola ocasión y durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional. Los ciudadanos y ciudadanas podrán recabar firmas para la solicitud de revocación 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.

3°.- 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.

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

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

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

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

*mandato. El Instituto y los organismos públicos locales, según corresponda, promoverán la participación ciudadana y serán la única instancia a cargo de la difusión de los mismos. La promoción será objetiva, imparcial y con fines informativos. Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de los ciudadanos y ciudadanas. Durante el tiempo que comprende el proceso de revocación de mandato, desde la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno. Los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, sólo podrán difundir las campañas de información relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil.*

*8°.- El Congreso de la Unión emitirá la ley reglamentaria.<sup>1</sup>*

Dicho artículo 37, en su inciso IX.7, también instruye al Congreso para que emita el marco regulatorio que regule el proceso de revocación de mandato, lo que hizo inmediatamente después con la publicación de dicho mecanismo participativo electoral: la Ley Federal de Revocación de Mandato.

Por su parte, el Presidente de la República en turno, Lic. Andrés Manuel López Obrador, mandó la propuesta de iniciativa de la nueva LEY FEDERAL DE REVOCACIÓN DE MANDATO a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, la cual fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 14 de septiembre de 2021. Dicho ordenamiento, que consta de 61 artículos, fue impugnado en los artículos 59 y 61 por algunos integrantes de la cámara de diputados, mediante la acción de inconstitucionalidad 151/2021. Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con fecha 03 de febrero de 2022, emitió su fallo, ratificando su inconstitucionalidad.

---

<sup>1</sup> Fracción con apartados adicionada y publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 20 de diciembre de 2019.

Reconoció que existen en dicha norma diversas lagunas legales, en tratándose de sanciones, e instruyó al Congreso de la Unión, para que legislara lo necesario.

Dicho ordenamiento novel, tiene por objeto regular y garantizar el ejercicio del derecho político de las ciudadanas y los ciudadanos a solicitar, participar, ser consultados y votar respecto a la revocación del mandato de la persona que resultó electa popularmente como titular de la Presidencia de la República, mediante sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.

Señala el artículo 40 de la Ley Federal de Revocación del Mandato, el procedimiento que debe existir para la organización del referéndum para la revocación del mandato, procedimiento mismo que debe sujetarse a lo establecido por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), en su Libro Quinto, Título Tercero. Este apartado de la ley, detalla los aspectos del procedimiento a los que el INE y los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLEs) deben atenerse. (Project, 2022, pág. 8)

Tal compendio legal, en su numeral 60, señala que, en caso de que los resultados de la jornada de votación de la ciudadanía indican que procede la revocación de mandato, la persona titular de la Presidencia de la República se entenderá separada definitivamente del cargo, cuando el Tribunal Electoral emita la declaratoria de revocación; sin embargo, no señala el procedimiento administrativo del mecanismo de separación del Presidente, circunstancia que deja mucho que desear, jurídicamente hablando, ya que no brinda detalles de la parafernalia administrativa que deberá acompañar tal declaratoria definitiva, que en su caso, hipotéticamente hablando emita el INE, razón por la cual se concluye que dicha legislación es una propuesta fútil, si no estéril, y los mecanismos iniciados para el desarrollo de dicha consulta, a costa del presupuesto ordinario del Instituto (que así lo señala el transitorio CUARTO de la citada ley).

El pasado 10 de abril de 2022 se realizó el primer ejercicio de revocación de mandato dirigido al presidente de México.

La población que representa el 17.7% del padrón electoral participó a nivel nacional. Dicho ejercicio no alcanzó el porcentaje requerido de votos (40% de lo que señala el numeral 4 del artículo 35 de la CPEUM, lo que equivale a 36 millones de personas del padrón nacional de electores) para ser un ejercicio vinculante, y con el sólo el 6.4% de votos en el sentido de la revocación, tampoco fue efectivo para revocar el mandato popular al Presidente de la República. Sin embargo, los resultados del ejercicio, así como diversas lecciones del proceso constituyen puntos de partida clave para profundizar el análisis, y mejorar las condiciones institucionales y políticas para la activación de mecanismos de democracia directa en el país.

El análisis de los resultados por estado, tanto de participación total, así como de sentido del voto, sugieren pautas relevantes para comprender la regionalización del apoyo ciudadano a la administración actual (la tensión norte/centro-sur) y considerar la repolitización de condiciones socioeconómicas.

En Jalisco, por ejemplo, se puede afirmar que la ciudadanía no estuvo movilizada, ni motivada para ejercer su derecho al voto. Con el 9.1% de participación, el estado tiene el porcentaje más bajo de participación por entidad federativa, en contraste con el 35.9% de Tabasco. Sin embargo, registra el segundo lugar a nivel nacional (después de Nuevo León con 15.5%) a favor de la revocación del mandato del presidente por pérdida de confianza.

¿Qué lecciones se obtienen de este ejercicio? El impacto que los mecanismos de democracia directa tienen en los sistemas democráticos depende de diversos factores, entre los cuales destacan el diseño institucional, el contexto social y político en el que se implementan, y los usos particulares que los actores involucrados les dan en cada contexto.



Efectivamente, como todo instrumento de ejercicio del poder, su impacto no puede establecerse sin el reconocimiento y comprensión del complejo funcionamiento del poder en democracia.

Considerando el contexto y el clima social y político actual destacamos las siguientes posibles tendencias des - democratizadoras: 1) La promoción y activación del mecanismo desde arriba y por las autoridades sujetas al ejercicio son condiciones que pueden transformar el sentido del instrumento como medio de control ciudadano a mecanismo de apoyo plebiscitario; 2) Este mismo uso del mecanismo produce un discurso que reinterpreta la naturaleza de los mecanismos de democracia directa como armas para atacar oponentes o muestras de poder partidario, debilitando su carácter radicalmente democrático como instrumento ciudadano para restituir equilibrios de poder, exigir cuentas, obligar a las autoridades a escuchar y tomar decisiones en correspondencia; 3) En contextos donde existen las condiciones favorables para la movilización masiva de seguidores, los instrumentos como la revocación de mandato pueden activarse con mayor frecuencia, con el único objetivo de demostrar/exhibir el poder como fuerza, y así atizar la inestabilidad sistémica y debilitamiento del sistema representativo.

Una de las poderosas lecciones del ejercicio es que hoy se cuenta con instrumentos cuyo potencial depende no sólo del poder de facto, sino de los discursos y prácticas que les den sentido y los hagan realizables como medios para que la ciudadanía actúe colectivamente sobre la base de intereses y deseos compartidos, hacia la construcción de las solidaridades robustas que alimentan la democracia.

El ejercicio democrático deja también varias lecciones para la evaluación y revisión del diseño institucional y normativa actual, de tal forma que se avance en asegurar su carácter ciudadano (promoción, uso) y deliberativo (formas, sentido). Si el ejercicio se difumina, o claudica su potencial democratizador por uno, o algunos casos particulares de activación, se corre el peligro de renunciar a la experimentación social e institucional que requiere la democracia.

El Doctor Jorge Valladares Sánchez (PÉREZ Vega, 2021, pág. 162), trabajó en la elaboración de un libro blanco de los mecanismos de participación ciudadana en México; dicho documento desarrolla mediante una metodología integral la revisión de los instrumentos regulados tanto en el ámbito federal como en el estatal, llegando a la clasificación en los siguientes cuatro grupos:

1.- Los que propician la participación ciudadana en la que los ciudadanos deciden sobre asuntos de su comunidad, mediante jornadas deliberatorias, o procedimientos organizados por organismos públicos, cuya duración es acotada en tiempo. Vg: el plebiscito; *“Acto extraordinario e independiente, en el que se consulta al electorado sobre una cuestión de estado”*. **(SIC)**.

2.- Los que propician la organización ciudadana, por los cuales la ciudadanía interviene constantemente en asuntos públicos, sin crear nuevas personas morales.

3.- Los que crean un órgano ciudadano, que permanentemente interviene en los asuntos públicos, y

4.- Los que deben realizar las autoridades para interactuar con la ciudadanía.

## **MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA EN EL ESTADO DE JALISCO:**

La reforma a la Ley Ciudadana del Estado de Jalisco, realizada el 09 de abril de 2019, incluye novedosos mecanismos, tales como la comparecencia pública, el proyecto social, las asambleas ciudadanas, el diálogo colaborativo, la planeación participativa, la ratificación del mandato (a *contrario sensu* de la revocación del mandato, al menos, en la denominación, ya que si está permitido por la propia ley a los ciudadanos) y la colaboración ciudadana. La nueva Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco (LSPCPG), involucra actores de distintas

instituciones públicas y a la ciudadanía a través de grupos representativos de la sociedad civil, para impulsar, aprobar, organizar y desarrollar las distintas formas de participación institucional. (PÉREZ Vega, 2021, pág. 201).

Sin embargo, la nueva Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco (LSPCPG) No ha podido ser implementada completamente, por la falta de voluntad política necesaria para conformar al órgano rector del sistema, de forma imparcial e independiente.

La figura de la revocación del mandato es la que más firmas exige, pues se requieren el 3% de las firmas de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.

## **REVOCACIÓN DEL MANDATO EN EL ESTADO DE JALISCO.**

Los ciudadanos tienen derecho a solicitar, por única ocasión, la revocación del mandato de representantes electos, cuando así lo demande al menos determinado porcentaje de las personas inscritas en la lista nominal de electores del ámbito respectivo, siempre y cuando haya transcurrido al menos la mitad de la duración del cargo de representación popular de que se trate. Dichos porcentajes varían por entidad federativa; por ejemplo, para Jalisco es del 5%; en Morelos y Oaxaca, el 20%, entre otros.

El artículo 82 de la Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco, establece que, en el caso de los munícipes, se tomará como número de votos por el que fue electo el funcionario, el número de votos que obtuvo la planilla de la que formó parte en la elección en la que resultó electo.

Se observa que el principio de temporalidad confiere un período razonable al servidor público electo, para legitimarse ante la ciudadanía, por medio de la fiabilidad y probidad de sus acciones y conductas en el desempeño de su cargo; Por otro lado, evita que se

desnaturalice la figura jurídica de la revocación del mandato y sea utilizada con fines ilegítimos.

Tanto Jalisco, como Morelos, son Estados atípicos, ya que sus respectivas leyes electorales listan causales de procedencia de revocación de mandato, que versan sobre actos de corrupción, violación de Derechos Humanos, incumplimiento de promesas de campaña, incumplimiento de las funciones inherentes al cargo, e incluso la pérdida de la confianza debidamente argumentada, tal y como lo señala el artículo 83 de la Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco.

## **EL PAPEL DEL ÁRBITRO ELECTORAL EN LA REVOCACIÓN DEL MANDATO.**

El Instituto Nacional Electoral (INE) es el responsable de vigilar el proceso y en su caso de sancionar la violación de la Ley Federal de Revocación de Mandato, o de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; no obstante, conforme al artículo 61 de la Ley Federal de Revocación del Mandato, sus resoluciones pueden ser impugnadas ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. De igual manera, debe publicar los resultados del referéndum de revocación de mandato, los que de conformidad al numeral 41, inciso VI, así como el artículo 99 inciso III Constitucionales.

En agosto de 2021, el Instituto Nacional Electoral envió a la cámara de diputados su propuesta de presupuesto para ejercerse en el siguiente año fiscal; en noviembre de ese mismo año, con la mayoría simple con la que cuenta el partido en el poder, MORENA, en la Cámara de Diputados se aprobó el presupuesto para el organismo para el año 2022, reduciendo radicalmente el presupuesto proyectado para el mecanismo de revocación del mandato. Se combinaron tanto el presupuesto para el referéndum de la revocación de mandato y el de la consulta popular, quedando de la siguiente manera: Presupuesto Combinado, de \$5'743'573'799.00 a \$830'573'799.00 (85.5% de reducción del presupuesto inicial propuesto por el INE).

Este recorte fue particularmente preocupante, en virtud de que se trata del primer ejercicio de revocación de mandato en la historia del país, y porque es un mecanismo de democracia participativa (referéndum) que podría ordenar en teoría la renuncia de un presidente de la república elegido democráticamente.

Aunado a ello, el INE cargó con la presión social y jurídica, ya que el propio artículo 41 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, señala que el Instituto tiene la obligación de instalar el mismo número de mesas de votación que en la elección inmediata anterior, ajustando, además, la lista nominal de electores, debiendo tenerla actualizada al día del ejercicio.

En su momento se argumentó por Diputados y Senadores afines al grupo político en el poder, que dichos recortes obedecían a un presupuesto exorbitante y sobrado y a los salarios indignantes de los consejeros del INE, justificando todo ello en las medidas de austeridad presupuestal, contrastando dichos sueldos con el del presidente de la república; sin embargo, de la tabla que a continuación se detalla, queda claro que los recortes presupuestales solamente se enfocan al referéndum de revocación de mandato.

En dicho presupuesto, el INE tuvo la obligación de reasignar 445.4 millones de pesos de otras áreas del organismo, para destinarlos al referéndum de revocación de mandato; si se le realiza a este presupuesto, un recorte directo para este mecanismo democrático directo, por 227.1 millones de pesos, y sumándole la asignación presupuestal directa de 830.5 millones de pesos, arroja la cantidad del presupuesto total para la revocación del mandato de 1,503 millones de pesos. sin embargo, se insiste, tal y como se observa de la siguiente tabla, es un resultado distante en más de un 85% del presupuesto inicial proyectado por el INE. Esta postura de las y los diputados y senadores del partido MORENA, degrada la figura de la revocación del mandato, de manera confusa y sospechosa para toda la ciudadanía.

**Presupuesto propuesto por el INE para el año fiscal 2022 y el aprobado por el congreso (MXN, Millones):**

	Propuesto por el INE	Aprobado por el Congreso	Diferencia porcentual
<b>Presupuesto base</b>	<b>11,225'455,783</b>		
<b>Cartera institucional de proyectos</b>	<b>1,858'712,686</b>		
Organizar elecciones estatales y municipales	885'902,408		
Organizar elecciones federales	7'278,929		
Fortalecer la cultura democrática, la igualdad de género y la inclusión	98'029,228		
Fortalecer la gestión y evaluación administrativa y cultural del servicio público	472'365,662		
Fortalecer los mecanismos de actualización de los procesos registrales	240'646,118		
Fortalecer el acceso a la información y protección de datos personales	37'424,463		
Fortalecer la equidad y legalidad en el sistema de partidos políticos	106'252,682		
Coordinar el sistema nacional electoral	10'813,196		
<b>Subtotal</b>	<b>13,084'168,469</b>		
<b>Referéndum de revocación de mandato</b>	<b>3,830'448,091</b>	<b>830'573,799</b>	<b>-85.5</b>
Consulta popular	1,913'125,708		
<b>Subtotal</b>	<b>5,743'573,799</b>		
<b>Total</b>	<b>18,827'742,268</b>	<b>13,914'742,268</b>	<b>-26.1</b>

Fuente: INE, presentación sobre revocación de mandato, marzo 2022.

Para que la revocación del mandato pueda ser llevada a cabo, debe ser votada y solicitada por el 3% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, ante el propio Instituto Nacional Electoral; además, existe un candado en la Ley Federal de Revocación de Mandato, así como en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 35, inciso IX.1, que señala que los ciudadanos deben participar en al menos 17 estados de los 32 existentes en el país, incluyendo a la Ciudad de México, para que sea válido el ejercicio revocatorio.

Otro candado evidente, derivado de la propia carta magna, en su artículo 35, inciso IX.1, es que la revocación de mandato sólo puede ser solicitada una vez por período presidencial, y dicha solicitud debe realizarse durante los 3 meses posteriores a la conclusión del tercer año del período presidencial.

El INE y los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLEs), son los organismos que gozan de la rectoría del estado, para promover la participación ciudadana, y concretamente la revocación de mandato. Al día 15 de octubre de 2021, la lista nominal de electores constaba de: 91'940,907 electores registrados; si obedece el requisito de dicha lista nominal del 3% que marca la ley, la petición ciudadana para el referéndum de revocación de mandato, debía lograrse con un mínimo de: 2'758,227 firmas de electores.

Al finalizar de dicho ejercicio, el proceso de petición de revocación de mandato obtuvo un total de: 3'451,843 de firmas válidas, o el equivalente al 3.75% de los registros de firmas ciudadanas de la lista nominal de electores.

los 25 estados de La República Mexicana, exceptuando Jalisco, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Guanajuato, Durango y Coahuila, que sobra mencionar son estados de oposición al partido de MORENA, fueron suficientes para obtener el 3.75% del requisito legal. Y no obstante lo anterior, el Instituto detectó irregularidades en 296,980 de las solicitudes, que representa el 8.6% de ese umbral del 3.75% de las firmas ciudadanas. Dichas irregularidades fueron detectadas por presentar firmas inválidas, solicitudes sin firmas, fotografías e identificaciones inválidas.

### **PROPUESTA DE ESTA PONENCIA:**

Es incierto el motivo por el cual, el Presidente de la República en funciones, quien goza de más del 60% de niveles de aceptación popular, propone el mecanismo de la revocación de mandato, y de manera contradictoria, busca a través de su partido, en este proceso en particular, retirarle fondos al INE.

Del universo de votantes registrados en México, que está cuantificado en 92'823,216 ciudadanos, sólo 16'502,636 (17.7%) votaron el 10 de abril de 2022, en el referéndum de revocación de mandato, porcentaje que no fue suficiente para que dicho ejercicio fuera legalmente vinculante, como lo marca el 40% necesario en ley.

Por esa sola razón, este ejercicio demagógico, distó mucho de ser un despliegue de democracia participativa. (Project, 2022, pág. 22).

A ningún gobierno se le debe permitir denostar a los organismos democráticos constitucionalmente creados *ad hoc*, máxime que hubiera llegado al poder, al utilizar los caminos previamente instituidos, y los procesos electorales históricamente formados como una conquista de autonomía, certeza e independencia institucional, en el devenir de su actuar, elección tras elección.

Es dable incursionar en el análisis de los mecanismos de participación ciudadana de la consulta y la revocación del mandato, para determinar si esta figura democrática realmente funciona; su efectividad, se tiene que medir y ponderar, y replantear si el costo financiero vale la pena, si estas herramientas tienen el impacto social o democrático requerido por las instituciones contemporáneas, y valorar si como están planteadas, realmente sirven de algo. Es necesario cambiar los mecanismos, así como los requisitos de procedibilidad, hacerlos más asequibles, ya que el desgaste de las instituciones electorales, concretamente el Instituto Nacional Electoral, el costo financiero del ejercicio para su presupuesto ordinario, fue monumental para un resultado magro del 17% de participación ciudadana del padrón electoral activo.

En el caso hipotético de que hubiera resultado favorable la destitución del Presidente en funciones, por haber sido exitosa la revocación del mandato a través del referéndum, el Presidente del Congreso de la Unión asumiría de manera temporal la Presidencia de la República por un período no mayor a 30 días, que resulta ser el plazo en el cual dicho Congreso tendría que nombrar a quien asuma el rol de Presidente de la República, por



el tiempo restante del período, que concluye el primero de octubre de 2024, tal y como lo señala el numeral 84 de la carta magna.

Los intentos de democracia participativa en México han sido infructuosos, debido a los bajos niveles de participación. La administración electoral independiente sigue siendo condición *sine qua non* se generen en elecciones libres y justas, y es la esencia misma de la legitimidad del gobierno en turno.

Es indispensable, además, crear las herramientas legales dentro de dicha legislación, para crear la restricción legítima al Poder Ejecutivo, eliminándole la posibilidad de seguir haciendo campaña política en su beneficio, de mantener visibilidad mediática, que se le restrinja a tener injerencia en el proceso democrático de la revocación de mandato, para evitar los acarrees, prohibir la publicidad y el activismo forzado de los servidores públicos, y con ello evitar la presión a los funcionarios públicos para que vayan a votar, aunque no sea su deseo hacerlo. En una idea pragmática: lograr acotar el mecanismo de revocación de mandato, para que se realice la participación realmente ciudadana. Es obvio que la Ley Federal de Revocación de Mandato no es práctica; existe la obligación de que los actores políticos, así como los legisladores propongan una revisión exhaustiva y como consecuencia de ello, una reforma a dicha ley, antes de que se dilapide de forma indiscriminada el presupuesto público, con el afán de realizar otro ejercicio de revocación de mandato en este país, cuestionando si en realidad estos ejercicios de democracia participativa dan voz a la ciudadanía real, o se trata de simples estrategias diseñadas para manipular la opinión pública.

**FIRMA DE LOS PONENTES:**



---

DR. ERNESTO GERARDO CASTELLANOS SILVA.



---

MTRO. FRANCISCO MENDOZA SEPÚLVEDA.

## BIBLIOGRAFÍA:

- Carrol, J. (2008). *Variaciones sobre "Teoría de la Democracia" de Giovanni Sartori*. Guatemala: Artemis Edinter.
- De la Mata Pizaña, Felipe; Coello Garcés, Clicerio (Coords.). (2021). *Tratado de Derecho Electoral*. Ciudad de México, México: Tirant Lo Blanch.
- GARCÍA Campos, A. (s.f.). *BIBLAT Bibliografía Latinoamericana*. (UNAM, Ed.) Recuperado el 12 de 08 de 2022, de <https://biblat.unam.mx/es/>:  
<https://biblat.unam.mx/hevila/Quidiuris/2005/vol1/2.pdf>
- *La democracia y el orden global. Del estado moderno al gobierno cosmopolita*. (2008). Barcelona: Paidós.
- PÉREZ Vega, M. (. (2021). *Mecanismos de Participación Ciudadana en México: Problemas, avances y aprendizajes*. (C. E. León, Ed.) Monterrey, Nuevo León, México: Nodos Divulgación. Recuperado el 16 de 07 de 2022
- Popper, K. (03 de 05 de 2022). *Revista de Ciencia Política*. (U. d. Chile, Ed.) 47. Recuperado el 03 de 05 de 2022, de <https://revistaei.uchile.cl/index.php>:  
<https://nuevosfoliosbioetica.uchile.cl/index.php/RP/article/download/54338/57088>
- Project, T. D. (13 de abril de 2022). Obtenido de [www.delianproject.org](http://www.delianproject.org):  
[https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2022/04/Informe-Delian\\_-\\_RevocatoriaMandato.pdf](https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2022/04/Informe-Delian_-_RevocatoriaMandato.pdf)
- ROSANVALLON, P. (2007). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Manantial.
- SARTORI, G. (1990). Teoría de la Democracia. En G. Sartori, *Teoría de la Democracia* (págs. 150-166). Madrid, España: Alianza. Obtenido de <http://148.206.32.30/mydes/wp-content/uploads/2018/02/Giovanni-Sartori.-Cap5-Parte2.pdf>
- SCHNEIDER, C. y. (mayo-agosto de 2015). Diseños Institucionales y (des)equilibrios de poder: Las instituciones de participación ciudadana en disputa. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 224, 15-44.