



SOCIEDAD MEXICANA DE ESTUDIOS ELECTORALES A.C.



TURISMO
SECRETARÍA DE TURISMO



Panel sobre una futura reforma político-electoral (informe de un grupo especial de trabajo).

SOBRE LA REVOCACIÓN DE MANDATO.

Ricardo de la Peña.



La revocación de mandato no es necesariamente una herramienta de democracia directa, sino un mecanismo correctivo de la democracia representativa. De hecho, su denominación original refiere a una vuelta a llamar a elección como mecanismo por medio del cual las personas votantes pueden poner fin al cargo de un funcionario electo antes de que se lleve a cabo la próxima elección previamente programada. Constituye así, de facto, un procedimiento para llamar a elecciones anticipadas en un régimen de tipo presidencial, que a diferencia de los parlamentarios no cuenta con las figuras del voto de confianza y de disolución del gobierno.



Como mecanismo de interrupción o término anticipado de un mandato ya acordado, debe luego ser visto como un derecho de los ciudadanos mandantes, como un último recurso que tienen éstos en casos de un incumplimiento reiterado de las normas legales o la actuación indebida de una autoridad electa, y no como un mecanismo recurrente, ni mucho menos como una potestad de quienes fueron electos o como una herramienta sujeta a los vaivenes de la lucha política entre partidos. Por ello, su régimen procedimental, en el supuesto caso de adoptarse, debe ser particularmente responsable.



En todo caso, su promoción puede ser directa, cuando la ciudadanía la activa mediante recolección de firmas, o indirecta, cuando es convocado o activado por un porcentaje de un consejo deliberante o cuerpo legislativo.

Los antecedentes más remotos de estos mecanismos revocatorios pueden encontrarse en cantones helvéticos, desde hace más de 170 años, pero su escaso empleo ha redundado en que en algunas demarcaciones se haya suprimido recientemente. En Estados Unidos se ha instituido en diversas partes, pero solamente en dos casos ha ocurrido la remoción de un gobernador por esta vía.



Actualmente, apenas en una octava parte de las naciones existen mecanismos de revocación de mandato. Muchos de ellos están concentrados en la franja norte del territorio de Sudamérica, donde se ha vuelto una moda reciente el establecimiento de estos mecanismos, entendidos más como una fórmula de ratificación o condena del mandatario en funciones que como un llamado a una nueva elección, que sería su naturaleza original. Veamos dos casos con un poco más de detalle, pues en Bolivia, en que se estableció el principio revocatorio en 2009, lo norma constitucional es sumamente genérica al respecto.



Se puede referir entonces como modelo inicial y paradigmático de este mecanismo en América Latina su establecimiento en 1999 en el artículo 72 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, cuando se prevé que la revocatoria podrá darse una vez transcurrida la mitad del período de mandato para el que alguien fuera electo el gobernante, requiriéndose la solicitud de veinte por ciento de electores para que la convocatoria se materialice, que una proporción similar vote a favor de la revocación y al menos la cuarta parte de los electores participe en el referendo.



Panel sobre una futura reforma político-electoral (informe de un grupo especial de trabajo).

SOBRE LA REVOCACIÓN DE MANDATO.

Ricardo de la Peña.

A diferencia, en el artículo 105 de la Constitución de 2008 de Ecuador se determina que la solicitud de revocatoria podrá presentarse desde el primero hasta antes del último año del periodo para el que fue electa una autoridad cuestionada, rebajando a diez por ciento el requisito de electores que lo soliciten en general, pero fijándolo en quince por ciento para el caso de la Presidencia de la República.



En México, casi de manera anecdótica, resulta interesante mencionar que existen antecedentes de legislación para la revocación de mando, pues en el Estado de Yucatán fue introducido en 1938, aunque declarado inconstitucional 72 años más tarde sin haberse activado nunca. En Chihuahua se introdujo en 1997 y también declarado inconstitucional y luego el mecanismo fue incluido en los estados de Zacatecas (1998), Oaxaca (2011), Morelos (2013), Guerrero y Aguascalientes (2014) y Nuevo León (2016).



En abril de 2019, la Presidencia del Instituto Electoral del Estado de México realizó y publicó un compendio de disposiciones participativas en las legislaciones locales del país, encontrando que la Revocación está actualmente presente en 27 legislaciones estatales y de la Ciudad de México, aunque no se ha puesto en práctica en ninguna y señalando que sólo 9 de dichas disposiciones reconocen la potestad del electorado de iniciar un proceso revocatorio, en tanto 18 lo consignan como una potestad de las propias autoridades.



Son muy diversos entonces los puntos que debieran ponerse a discusión para una eventual legislación en materia de revocación de mandato. Antes que nada, se debe valorar y meditar si el propio titular de la autoridad eventualmente a revocar debe o no tener potestad para convocar al procedimiento revocatorio, como no ocurre en ninguno de los casos conocidos; no necesariamente correlacionar el porcentaje de firmas peticionarias o de votos decisorios a los porcentajes de participación electoral o al voto alcanzado por la autoridad electa y eventualmente susceptible de ser revocada.



Panel sobre una futura reforma político-electoral (informe de un grupo especial de trabajo).

SOBRE LA REVOCACIÓN DE MANDATO.

Ricardo de la Peña.

Además, debiera revisarse la indispensable necesidad de garantizar procedimientos imparciales, objetivos, legales y ciertos de conformación de opciones, debate público razonado, mecanismos de participación y procedimientos de generación y difusión de resultados, así como el régimen impugnativo correspondiente; y definirse con toda claridad el respectivo procedimiento de sustitución revocatoria.



En todo caso, resulta pertinente insistir en la diferencia existente entre la revocación del mandato propiamente dicha, potestad de la ciudadanía, de algún tipo de instrumento aprobatorio puesto a disposición de la propia autoridad en su caso revocable.

Si en las democracias contemporáneas el principio rector del mandato es que éste sea representativo y no imperativo, la lógica misma del referendo revocatorio supondría asumir que quien fue electo debiera haber respondido a la voluntad popular más como un comisario que como un encargado capaz de tomar decisiones de manera libre y reflexiva.



Si el pacto entre quien elige y quien es designado establece un plazo perentorio específico, imponer una rendición de cuentas mediante el voto sobre los resultados de su gestión antes del término del período acordado supone un condicionamiento a cumplir con las expectativas del cuerpo electoral en una parcialidad del tiempo originalmente comprometido, obligando al gobernante a un ejercicio de su gestión que atienda a este logro en un lapso menor al convenido y no al encuentro de resultados dentro del periodo pactado. Algo parece equívoco en esta lógica.



Panel sobre una futura reforma político-electoral (informe de un grupo especial de trabajo).

SOBRE LA REVOCACIÓN DE MANDATO.

Ricardo de la Peña.

Así, la idea y lógica de establecer mecanismos de refrendo vía procesos de consulta para la ratificación o revocación de mandato podría conllevar para el Ejecutivo sujetarse a un procedimiento que conlleve la pérdida de las bases de estabilidad y las posibilidades de alejamiento con lo electoral, que se gana con un período largo.



Panel sobre una futura reforma político-electoral (informe de un grupo especial de trabajo).

SOBRE LA REVOCACIÓN DE MANDATO.

Ricardo de la Peña.

Si con un sexenio, período fijado en México para los Ejecutivos federal y locales, se evita que la reelección esté presente y guíe desde el inicio su administración, el establecimiento de un eventual mecanismo de revocación de mandato a mitad de su período podría colocar al gobernante ante la necesidad de buscar desde el arranque de su gestión el respaldo ciudadano en una eventual consulta revocatoria, lo que convertiría de hecho su gobierno en un también eventual trienio con derecho a refrendo y no en un sexenio.



Si a pesar de estas consideraciones y advertencias doctrinales y metodológicas, se procediera a considerar la posibilidad de establecer un mecanismo para la revocación del mandato, habría que tomar en cuenta varios aspectos, junto con lo indicado líneas arriba. Si bien la revocatoria del mandato es formalmente un mecanismo democrático que permite a la ciudadanía remover a una autoridad electa antes del final del período establecido, existiría un conflicto si este mecanismo se pretendiera aplicar para una eventual reducción del período de mandato de un gobernante previamente electo mediante voto popular para un período preestablecido y definido de tiempo.



Y si bien la activación de este procedimiento mediante la recolección regulada de firmas por la ciudadanía hasta alcanzar una proporción determinada del cuerpo electoral o a través de la convocatoria o activación de un porcentaje de un cuerpo legislativo pareciera sensata, resulta problemático suponer que el propio gobernante, quien sería el sujeto de revocación, pudiera convocar al ejercicio, puesto que ello lo convertiría en activador y a la vez en parte del procedimiento.



Panel sobre una futura reforma político-electoral (informe de un grupo especial de trabajo).

SOBRE LA REVOCACIÓN DE MANDATO.

Ricardo de la Peña.

De nueva cuenta: estamos ante una propuesta de revocación, no de ratificación del mandato, cosas similares en la forma pero radicalmente distintas en sus contenidos y en su aportación o no al régimen democrático contemporáneo.



En particular, debe considerarse su eventual activación hasta al menos la mitad del mandato de que se trate, considerando que es un tiempo suficiente para la evaluación del desempeño de la autoridad. La definición del momento exacto de una consulta revocatoria es relevante, sobre todo en el caso del Ejecutivo federal, al menos por dos razones. Primera: porque su realización en paralelo con las elecciones para diputaciones federales cambiaría de manera relevante la dinámica de este proceso, incidiendo en la decisión de voto de los electores para el legislativo.



Segunda: porque dependiendo del momento preciso en que se revocara el mandato, sería la legislatura en funciones, en la que el gobernante resultó electo, o una posterior, constituida en la elección legislativa coincidente con la revocatoria y en la que, por tanto, pudiera haberse negado al mandatario un respaldo mayoritario, siendo ésta la que se encargaría de poner en marcha el procedimiento de sustitución, con la evidente afectación a los márgenes de gobernabilidad y legitimidad.



Panel sobre una futura reforma político-electoral (informe de un grupo especial de trabajo).

SOBRE LA REVOCACIÓN DE MANDATO.

Ricardo de la Peña.

Otros puntos esenciales radican en definir si las autoridades revocables serían solamente los titulares del poder ejecutivo o si incluso podría abrirse el abanico de opciones a otras autoridades no necesariamente titulares de los poderes ejecutivos o si también pudiesen serlo los representantes en los poderes legislativos, así como definir cómo se supliría la falta absoluta de la autoridad derivada de una eventual revocación.



Panel sobre una futura reforma político-electoral (informe de un grupo especial de trabajo).

SOBRE LA REVOCACIÓN DE MANDATO.

Ricardo de la Peña.

Si de lo que se trata es de promover la construcción de mecanismos democráticos y de fortalecimiento de la participación ciudadana en las decisiones públicas, entonces debiera considerar la adopción de un procedimiento similar al aprobado para la revocación en el Estado de California. Allí se permite que en una papeleta se combine el voto respecto a la revocatoria con un voto para el reemplazo del funcionario sujeto a revocatoria si dicha revocatoria es exitosa.



Panel sobre una futura reforma político-electoral (informe de un grupo especial de trabajo).

SOBRE LA REVOCACIÓN DE MANDATO.

Ricardo de la Peña.

Así, los electores tienen derecho a votar sobre dos cuestiones: en primer lugar, sobre si se revoca o no el mandato de un funcionario y, en segundo lugar, sobre quién debería sustituir al funcionario si la revocatoria tiene éxito.



Si el voto a favor de la revocatoria es derrotado, la votación sobre el sucesor es irrelevante y por tanto es simplemente ignorada, pero si la votación para revocar es aprobada, el candidato que logre el apoyo de la mayoría en la segunda votación es elegido como sucesor del funcionario revocado. Así la elección del reemplazo sería mediante voto popular y no por medio de la decisión de un cuerpo colegiado para la cobertura de la vacancia provocada por el mecanismo de revocación, a la vez que se evitarían los costos y complejidades de convocar a una elección posterior del sucesor.



Aunque, ciertamente, esta opción lleva consigo el riesgo de activar las intencionalidades partidarias y las estrategias de candidaturas perdedoras en clave no democrática que, justamente, aquí exigimos evitar, ello supondría posicionar en el ánimo popular a otros aspirantes al puesto, convirtiendo el ejercicio de revocación de mandato en una especie de nueva elección, como en su origen fue pensado el instrumento de revocación, pero ahora en dos pasos, lo que no deja de ser una opción interesante en un sistema democrático y evitaría que en una boleta figurara sólo una opción para que la emisión de la opinión sobre la continuidad o no en un cargo.



Panel sobre una futura reforma político-electoral (informe de un grupo especial de trabajo).

SOBRE LA REVOCACIÓN DE MANDATO.

Ricardo de la Peña.

En cualquier caso, si se permitiera que una persona gobernante o representante fuera sujeta a revocación de mandato continuara en funciones durante el período previo a la consulta, deberían revisarse las condiciones formales para garantizar la equidad en la competencia electoral si hubieran comicios simultáneos para otros cargos o si la consulta de revocación considerara los dos pasos indicados.



Panel sobre una futura reforma político-electoral (informe de un grupo especial de trabajo).

SOBRE LA REVOCACIÓN DE MANDATO.

Ricardo de la Peña.

En principio, la legislación mexicana a nivel federal ha proscrito todo empleo de recursos públicos para fines de promoción de una persona y obliga en general al retiro de toda posición de poder a quien aparezca en una boleta desde meses antes de una votación, aunque esto ha sido uno de los puntos que no quedaron bien resueltos con las reformas que posibilitan la reelección inmediata en cargos públicos.



Situado el país como está en un momento donde aparece como oportuna una reforma de su sistema democrático y la posible transformación de su régimen electoral y participativo, aunque paradójicamente por vez primera impulsada desde quienes ganaron el privilegio de gobernar y no desde las oposiciones, sería una tarea fundamental para la salvaguarda de la democracia construir el andamiaje de criterios que contendrían todo abuso de un gobernante por dicha condición para incidir en el resultado de una consulta revocatoria y garantizar la equidad.



Panel sobre una futura reforma político-electoral (informe de un grupo especial de trabajo).

SOBRE LA REVOCACIÓN DE MANDATO.

Ricardo de la Peña.

Ello se lograría integrando en una papeleta opciones de reemplazo definidas, lo que sería ideal si de lo que se trata es de efectivamente recuperar y dar paso a una figura de democracia participativa que constituya ese posible llamado desde la ciudadanía o desde su representación a una nueva elección anticipada para un cargo ejecutivo en un régimen de tipo presidencial.