



La discusión legislativa sobre revocación de mandato en la LXIV Legislatura

Dr. Itzkuauhtli Zamora Saenz

IDEAS CLAVE

- La revocación de mandato es un mecanismo de democracia directa en el cual la ciudadanía decide mediante su voto si ratifica o separa del cargo a un funcionario antes de que éste concluya el periodo para el que fue electo.
- En la exposición de motivos de las iniciativas presentadas en la LXIV Legislatura en materia de revocación de mandato hay tres consideraciones recurrentes para impulsar esta reforma constitucional: el reconocimiento de que la soberanía reside en el pueblo, la importancia de fortalecer la democracia y la necesidad de mejorar el desempeño de los gobernantes.
- El dictamen elaborado por la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados en materia de consulta popular y revocación de mandato incluyó el análisis de 10 iniciativas legislativas. Este fue aprobado por mayoría calificada en lo general y en lo particular en el pleno de la Cámara de Diputados el 14 de marzo de 2019. El siguiente paso en el proceso legislativo será turnar el dictamen al Senado de la República para su discusión y eventual ratificación.
- Es previsible que en la Cámara alta se retome la discusión sobre los siguientes aspectos: la importancia de precisar las causales para solicitar la revocación de mandato, el momento idóneo para llevar a cabo la consulta, la procedencia jurídica de implementar este instrumento en el presente sexenio y la pertinencia de incluir como derecho político del propio representante electo la posibilidad de que él mismo promueva su proceso de revocación de mandato.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

La discusión legislativa sobre revocación de mandato en la LXIV Legislatura **Dr. Itzkuauhtli Zamora Saenz**

Cómo citar este documento:

Zamora Saenz Itzkuauhtli, La discusión legislativa sobre revocación de mandato en la LXIV Legislatura, *Mirada Legislativa*, No. 169, Ciudad de México: Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 22p.

Mirada Legislativa, es un documento académico cuyo objetivo es apoyar el trabajo parlamentario

Números anteriores de la serie:

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1871>

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

La discusión legislativa sobre revocación de mandato en la LXIV Legislatura

Dr. Itzkuauhtli Zamora Saenz¹

Introducción

En los primeros dos periodos ordinarios de sesiones de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, se ha promovido la discusión de una serie de iniciativas referentes a la democracia participativa. En ese sentido, uno de los instrumentos que se han propuesto es la consulta popular para la revocación de mandato. Mediante este mecanismo, la ciudadanía decide mediante votación directa si ratifica o separa del cargo a un funcionario antes de que éste concluya el periodo para el que fue electo. A diferencia de otros mecanismos para separar del cargo a representantes políticos como es el juicio político o *impeachment*, la causal central en la revocación de mandato no es la violación de una disposición o norma jurídica, sino la evaluación negativa sobre el desempeño del funcionario. De esta manera, lo que se pone a prueba en la revocación de mandato es la relación de confianza que hay entre el representante y el representado a partir de la capacidad mostrada por el primero para desempeñar de manera eficiente y eficaz el cargo para el que fue electo (Limón Magaña, 2017; Cabrera Dircio, 2010).

En América Latina, algunos países han incorporado en los últimos años la revocación de mandato con el objetivo explícito de profundizar la democracia.² En México, la mayoría de las entidades federativas han incorporado la revocación de mandato en sus legislaciones locales y en algunos casos (Yucatán y Chihuahua) esta figura fue declarada contraria al orden constitucional mexicano por la Suprema Corte al considerar que la Carta Magna contempla procedimientos para separar del cargo a representantes electos por faltas a la responsabilidad civil, penal, administrativa y política.³

En este documento se hace una revisión resumida de lo que ha sido el proceso en la actual Legislatura para incorporar a nivel constitucional la figura de revocación de mandato. En una primera parte se identifican las iniciativas legislativas que se han presentado en el Congreso de la Unión en dicha materia con el objetivo de hacer una comparación entre ellas. En segundo lugar, se analiza cómo integró la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados en un dictamen las iniciativas presentadas en dicha Cámara. Este dictamen se presentó en el pleno durante la sesión del 14 de marzo de 2019. En las conclusiones se mencionan algunos aspectos que probablemente se

¹ Investigador C de la Dirección General de Análisis Legislativo del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Datos de contacto: (55) 5722-4800 extensión 2055, itzkuauhtli.zamora@senado.gob.mx

*El autor agradece a Felipe Canseco Islas su colaboración en la realización de este documento.

² Véase el Anexo A del material complementario para una revisión sucinta de los países latinoamericanos que tienen la revocación del mandato en su Constitución.

³ Las entidades federativas que cuentan con la figura de revocación de mandato para diferentes servidores públicos son: Aguascalientes, Baja California, Baja California sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas (Gamboa Montejano, 2016).

discutan cuando la minuta llegue al Senado, al utilizar como referencia las iniciativas que se presentaron en la Cámara alta.

1. Iniciativas presentadas en la LXIV Legislatura

En el Sistema de Información Legislativa aparecen siete iniciativas específicamente relacionadas con la revocación de mandato, a saber:⁴

1. Iniciativa presentada por el Senador Salomón Jara Cruz (MORENA) el 13 de septiembre de 2018.
2. Iniciativa presentada por la Senadora Lucía Virginia Meza Guzmán (MORENA) el 18 de septiembre de 2018.
3. Iniciativa presentada por la Diputada María Alemán Muñoz Castillo (PRI) el 27 de septiembre de 2018.
4. Iniciativa presentada por la Diputada Merary Villegas Sánchez (MORENA) el 27 de septiembre de 2018.
5. Iniciativa presentada por la Diputada María Alemán Muñoz Castillo (PRI) el 9 de octubre de 2018.⁵
6. Iniciativa presentada por el Senador Juan Manuel Zepeda Hernández (PRD) el 11 de octubre de 2018.
7. Iniciativa presentada por la Diputada María de los Dolores Padierna Luna (MORENA) el 18 de octubre de 2018.

En la exposición de motivos de las iniciativas se aprecian tres coincidencias principales:

- a) El reconocimiento de que la soberanía reside en el pueblo

La mayoría de las iniciativas recupera el párrafo del artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que a la letra dice: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este”. Bajo este precepto, las y los legisladores afirman que la revocación de mandato es una forma de reconocer y fortalecer la soberanía.

- b) La importancia de fortalecer la democracia

Una motivación central de las iniciativas radica en la necesidad de profundizar la democracia. Hay un consenso en considerar que la democracia de tipo representativo es insuficiente para canalizar la participación ciudadana de sociedades contemporáneas. Para ello, resultan de enorme utilidad instrumentos de la democracia directa que favorecen la participación ciudadana, pero también la rendición de cuentas por parte de los gobernantes.

⁴ Las palabras clave para la búsqueda fueron específicamente “Revocación de mandato”.

⁵ Esta iniciativa es una versión reducida de la que presentó la misma Diputada María Alemán Muñoz Castillo el 27 de septiembre de 2018, de manera que no hay aspectos inéditos en ella. Por esta razón, se manejarán de manera integrada en el presente análisis.

c) La necesidad de mejorar el desempeño de los gobernantes

Las iniciativas coinciden en señalar que la revocación de mandato es un incentivo poderoso para que los gobernantes se esfuercen por cumplir con la plataforma electoral que prometieron en campaña. Bajo esta figura, la revocación genera temor en los gobernantes de ser removidos, de manera que tendrán una mayor predisposición a implementar políticas eficientes y eficaces en beneficio del interés colectivo. Esto sería así porque la ciudadanía, a su vez, tendría la motivación de supervisar, evaluar y vigilar con mayor cercanía el desempeño gubernamental.

En el Cuadro 1 se aprecian los artículos constitucionales que proponen reformar cada una de las iniciativas sobre revocación de mandato. Mediante este cruce es posible observar que los artículos en los que hubo una mayor coincidencia fueron el 35, 36, 73 y 116. La reforma al artículo 35 va en el sentido de ampliar los derechos de la ciudadanía como sería la posibilidad de votar en los procesos de revocación de mandato. De igual manera, en el artículo 36 se establece que con este derecho la ciudadanía adquiriría la nueva obligación de votar en estos ejercicios democráticos. Las iniciativas proponen reformar el artículo 73, ya que ahí se definen las facultades del Congreso y en este caso se buscaría ampliarlas para legislar en materia de revocación de mandato. Por su parte, en el artículo 116 se establece que la duración de los gobiernos estatales podría ser menor a seis años si se revoca el mandato. También se menciona la facultad que tienen los congresos locales para legislar en esta materia.

Otras normas constitucionales que son nombradas de manera coincidente en varias iniciativas están relacionadas con la posibilidad de disminuir el periodo presidencial por revocación de mandato (art. 83 de la CPEUM), así como la aplicación de las disposiciones para cubrir la ausencia definitiva del presidente en turno a causa de su revocación (artículo 84).⁶ Finalmente, en las modificaciones propuestas a los artículos 115 y 122 se sientan las bases constitucionales para que los estados y municipios, así como la Ciudad de México realicen los procedimientos correspondientes para ejercer la revocación de mandato y establecer los mecanismos de sustitución respectivos.

⁶ Para revisar las disposiciones constitucionales por la falta absoluta del Presidente de la República veáse el anexo B del material complementario.

Cuadro 1. Artículos constitucionales que se proponen modificar en las iniciativas de revocación de mandato

#	Autor/a (Partido) de la iniciativa	Artículo constitucional													
		35	36	41	73	81	83	84	86	89	99	108	115	116	122
1	Sen. Salomón Jara Cruz (MORENA)	X	X		X		X	X	X			X	X	X	
2	Sen. Lucía Virginia Meza Guzmán (MORENA)	X		X	X				X				X	X	X
3	Dip. María Alemán Muñoz Castillo (PRI)	X					X	X		X					
4	Dip. Merary Villegas Sánchez (MORENA)	X	X	X	X						X	X			
5	Sen. Juan Manuel Zepeda Hernández (PRD)	X	X		X			X					X	X	X
6	Dip. María de los Dolores Padierna Luna (MORENA)		X	X		X	X							X	X

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Información Legislativa.

En el Cuadro 2 se comparan las iniciativas a partir de siete características de implementación, a saber: el sujeto de revocación, las causales por las que se puede solicitar, el actor habilitado para solicitar la revocación, la institución gubernamental encargada del proceso, el momento en el que se plantea implementar la consulta popular en esta materia, las especificaciones que se contemplan para hacer vinculatorios los resultados y la ruta establecida para suplir la figura presidencial en caso de que su titular sea revocado. Como se puede observar, todas las iniciativas contemplan la revocación de mandato para la figura presidencial, aunque algunas lo extienden a cualquier representante electo a nivel nacional, estatal y municipal. Es importante mencionar que, aunque de todas las iniciativas se pueden inferir causales que justifican la consulta popular, en realidad solamente en la iniciativa presentada por el Senador Juan Zepeda, se presentan de manera explícita. Por esta razón, en dicha iniciativa se propone la participación de una institución previa que valide la procedencia jurídica de la consulta.

En todas las iniciativas que mencionan los actores políticos que pueden solicitar la realización de una consulta popular para la revocación de mandato, hay una amplia coincidencia en señalar que un actor central es la ciudadanía misma. No obstante, hay divergencias sobre quién más podría solicitarla, ampliando esta posibilidad al propio representante electo, así como a una tercera parte de alguna de las dos cámaras que componen el Congreso de la Unión. En cuanto a la institución encargada de la organización y realización de este tipo de consulta, hay una amplia coincidencia en identificar al Instituto Nacional Electoral (INE) como la responsable.

Uno de los aspectos con mayor divergencia se refiere al momento de realizar la consulta. Prácticamente todas las iniciativas presentadas por legisladores de MORENA coinciden en proponer que se lleve a cabo en la misma fecha que las elecciones intermedias, mientras que las iniciativas de representantes de otros partidos optan por plantear que sea una elección diferenciada de aquellas.

Cuadro 2. Comparativo analítico entre las iniciativas presentadas en la LXIV Legislatura en materia de revocación de mandato.

INICIATIVA	Características de implementación						
	Sujeto de revocación	Causales	Solicitante de la revocación	Institución encargada del procedimiento	Momento del ejercicio	Carácter vinculatorio	Suplencia en caso de revocación (*Presidencia)
Sen. Jara Cruz (MORENA)	Servidores públicos que proceden de un resultado electoral.	*Pérdida de confianza. *Incumplimiento del Plan de Trabajo o compromisos de campaña. *Actos de corrupción y violación de leyes.	*Presidente de la República. *33% de los integrantes de cualquiera de las dos Cámara del Congreso. *2% de la ciudadanía inscrita en la lista nominal.	INE.	Elección intermedia.	Será vinculante si participa al menos 40% de la ciudadanía inscrita en la lista nominal de electores.	Se siguen los términos establecidos por el artículo 84 constitucional.
Sen. Meza Guzmán (MORENA)	Presidente de la República, senadores y diputados federales, integrantes de los ayuntamientos, diputados locales y gobernadores de las entidades federativas.	Pérdida de confianza.	*15% de la ciudadanía inscrita en el Padrón Electoral de la circunscripción a la que corresponda el servidor público. *El servidor público que solicite voluntariamente someterse a ese procedimiento.	INE para las autoridades federales. Órganos locales de las entidades federativas para autoridades locales.	Abierto. Cuando haya pasado una tercera parte del periodo de gestión y hasta un año antes de la conclusión del cargo.	El resultado será vinculatorio cuando participe al menos 60% de los electores inscritos en el Padrón electoral de la circunscripción respectiva y cuando el resultado sea 50% más uno del total de los votos emitidos.	*No se especifica.

Continúa...

INICIATIVA	Características de implementación						
	Sujeto de revocación	Causales	Actor peticionario	Institución encargada del procedimiento	Momento del ejercicio	Carácter vinculatorio	Suplencia en caso de revocación (*Presidencia)
Dip. Alemán Muñoz (PRI)	Presidente de la República.	Evaluación ciudadana referente a un desempeño inadecuado del presidente.	*El Presidente de la República. *33% de los integrantes de cualquiera de las dos Cámaras del Congreso. *2% de la ciudadanía inscrita en la lista nominal de electores.	INE para el ámbito central; consejos y juntas ejecutivas locales y distritales para los órganos desconcentrados.	Seis meses después de la primera mitad del mandato constitucional.	Será vinculante si participa al menos 40% de la ciudadanía inscrita en la lista nominal de electores.	Se siguen los términos establecidos por el artículo 84 constitucional.
Dip. Merary Villegas (MORENA)	Presidente de la República.	Evaluación ciudadana del desempeño presidencial (políticas públicas, programas y acciones gubernamentales).	*Presidente de la República. *33% de los integrantes de cualquiera de las dos Cámaras del Congreso. *33% de la ciudadanía cuyos votos válidos fueron emitidos en el proceso electoral en el que ganó el presidente en turno.	INE.	Elección intermedia. Se solicitará durante el primer periodo ordinario del segundo año de la legislatura.	Será vinculante si participa al menos 40% de la ciudadanía inscrita en la lista nominal de electores.	Se siguen los términos establecidos por el artículo 84 constitucional.

Continúa...

Características de implementación							
INICIATIVA	Sujeto de revocación	Causales	Actor peticionario	Institución encargada del procedimiento	Momento del ejercicio	Carácter vinculatorio	Suplencia en caso de revocación (*Presidencia)
Sen. Juan Zepeda (PRD)	Presidente de la República, diputados federales, senadores, gobernadores, diputados locales, integrantes de ayuntamientos, jefatura de gobierno de la CDMX e integrantes de alcaldías.	<p>Para Presidente de la República:</p> <ul style="list-style-type: none"> *Ordenar acciones que violen los derechos humanos y las garantías constitucionales. *Encubrir a los secretarios de Estado y empleados superiores en actos de corrupción, desacato constitucional o en la comisión de delitos graves. *Incumplir en la ejecución de programas, proyectos o acciones de gobierno. *Incumplir en la ejecución de acciones derivadas de las consultas populares vinculantes. *Realizar u omitir actos que provoquen desajustes presupuestales graves. *Mostrar manifiesta incapacidad para desempeñar el cargo. 	Se considera que es un derecho exclusivamente de la ciudadanía. Procede a partir de una iniciativa respaldada por 20% de la ciudadanía inscrita en la lista nominal.	<p>Suprema Corte de Justicia de la Nación (revisión de las causales que propiciarían la convocatoria).</p> <p>INE (organización y desarrollo de la consulta).</p>	<p>Para el cargo de Presidente de la República: durante el primer año de ejercicio de la legislatura siguiente a la elección presidencial que corresponda.</p> <p>Para otros cargos de elección popular: cuando haya transcurrido la mitad de su gestión.</p>	Será vinculante si participa al menos 40% de la ciudadanía inscrita en la lista nominal de electores.	Se siguen los términos establecidos por el artículo 84 constitucional.

Continúa...

Características de implementación							
INICIATIVA	Sujeto de revocación	Causales	Actor peticionario	Institución encargada del procedimiento	Momento del ejercicio	Carácter vinculatorio	Suplencia en caso de revocación (*Presidencia)
Dip. Padierna Luna (MORENA)	<p>Presidente de la República.</p> <p>Sienta las bases para que las entidades federativas incorporen la figura en ejercicio de su autonomía.</p>	Ejercicio de soberanía popular para manifestar si la ciudadanía está de acuerdo o no con el trabajo del servidor público.	*No se especifica.	INE (a nivel federal) y también puede participar en los procesos locales mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten.	Elecciones intermedias.	Para que los resultados sean vinculantes se requerirá que hayan votado al menos 40% de la ciudadanía inscrita en la lista nominal de electores y que el número de votos a favor de la revocación sea igual o superior a la cantidad de votos obtenidos por el candidato que resultó electo presidente.	*No se especifica.

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, aquellas iniciativas que señalan el procedimiento a seguir en caso de que el titular del Poder Ejecutivo sea revocado del mandato, se ciñen a las disposiciones contempladas en el artículo 84 constitucional en donde se menciona el procedimiento que se seguirá en caso de la falta absoluta del Presidente de la República.

2. Reforma aprobada en la Cámara de Diputados

El martes 27 de noviembre de 2018 salió en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados la declaratoria de publicidad de los dictámenes elaborados por la Comisión de Puntos Constitucionales con proyecto de decreto que reforman y adicionan los artículos 35, 36, 73, 81, 83, 99, 115 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de consulta popular y revocación de mandato.

El dictamen contempló el análisis de diez iniciativas. El número es superior a las presentadas en el apartado anterior porque no se circunscribieron a la LXIV Legislatura. Las iniciativas analizadas fueron:

- Iniciativa presentada por el diputado Álvaro Ibarra Hinojosa (PRI) el 30 de abril de 2018 con proyecto de decreto que modifica el artículo 35 de la CPEUM.
- Iniciativa presentada por el diputado Jorge Álvarez Máynez (Movimiento Ciudadano) el 15 de agosto de 2018 con proyecto de decreto que modifica el artículo 35, 36, 73, 83, 108, 115, 116 y 122 de la CPEUM.
- Iniciativa presentada por la diputada Mary Carmen Bernal Martínez (PT) el 4 de octubre de 2018 con proyecto de decreto que modifica los artículos 35 y 73 de la CPEUM.
- Iniciativa presentada por la diputada Merary Villegas Sánchez (MORENA) el 27 de septiembre de 2018 con proyecto de decreto que modifica diversas disposiciones de los artículos 35, 36, 41, 73, 99 y 108 de la CPEUM.
- Iniciativa presentada por el diputado Javier Hidalgo Ponce (MORENA) el 4 de octubre de 2018 con proyecto de decreto que modifica el artículo 35 de la CPEUM.
- Iniciativa presentada por la diputada María Alemán Muñoz (PRI) el 9 de octubre de 2018 con proyecto de decreto que modifica diversas disposiciones de los artículos 35, 83 y 89 de la CPEUM.
- Iniciativa presentada por la diputada María de los Dolores Padierna Luna (MORENA) el 18 de octubre de 2018 con proyecto de decreto que modifica diversas disposiciones de los artículos 36, 41, 81, 83, 116 y 122 de la CPEUM.
- Iniciativa presentada por la diputada María de los Dolores Padierna Luna (MORENA) el 18 de octubre de 2018 con proyecto de decreto que modifica el artículo 35 de la CPEUM.
- Iniciativa presentada por las y los diputados del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano el 20 de noviembre de 2018 con proyecto de decreto que modifica los artículos 35, 36, 73, 83, 115, 116 y 122 de la CPEUM.
- Iniciativa presentada por la diputada María Alemán Muñoz Castillo (PRI) el 20 de noviembre de 2018 con proyecto de decreto que modifica los artículos 35, 83, 84 y 89 de la CPEUM.

Las iniciativas revisadas que solo contemplan modificaciones al artículo 35 de la CPEUM se refieren a las disposiciones sobre consulta popular, de manera que son concurrentes a la revocación de mandato, pero no necesariamente hacen propuestas específicas para dicho instrumento.

La comisión dictaminadora estableció cuatro consideraciones para impulsar este asunto legislativo. La primera consiste en la proclividad de distintas fuerzas políticas para implementar mecanismos de democracia directa que fortalezcan la de tipo representativo. En segundo lugar, se afirma que la revocación de mandato es un instrumento indispensable para la transformación democrática del régimen político mexicano. En tercero, recuperan los indicadores que se han establecido como argumentos favorables para impulsar la revocación, a saber: el reconocimiento de la ciudadanía como fuente de la soberanía popular, mayor cercanía entre representantes y representados, una ciudadanía más atenta de la acción pública, un incentivo para que los representantes sean más responsables en su desempeño y una válvula liberadora que previene la escalada de conflictos políticos al plantear una salida institucional a los términos anticipados del mandato (García Campos, 2014). Finalmente, se considera que la revocación amplía los recursos de la ciudadanía para regular los poderes del Estado.

Los aspectos más relevantes que se pueden extraer del dictamen realizado por la Comisión de puntos constitucionales de la Cámara de diputados para implementar la revocación de mandato para la figura del Presidente de la República en México son los siguientes:⁷

La consulta popular sobre revocación del mandato será convocada a petición de:

- a) El Presidente de la República;
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o
- c) Ciudadanos y ciudadanas, en un número equivalente, al menos, al tres por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley.

Con excepción del inciso c), la solicitud tendrá que ser aprobada por la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión. La solicitud se realizará durante el primer periodo ordinario del segundo año de la Legislatura. La votación se realizará el mismo día de la jornada electoral en la que se eligen a los diputados federales. La revocación será vinculante por mayoría absoluta cuando concurra a votar al menos el cuarenta por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores. Será el Instituto Nacional Electoral el encargado de organizar y supervisar tanto el desarrollo como el cómputo de la votación. Es importante señalar que los resultados pueden ser impugnados conforme a lo dispuesto en la base VI del artículo 41, así como de la fracción II del párrafo cuarto del artículo 99 de la CPEUM y la legislación derivada en materia electoral. En caso de que el resultado final de la votación sea un revocatorio, el presidente cesará en sus funciones al día siguiente y se aplicarán las disposiciones establecidas en el artículo 84 de la Constitución.

El dictamen también propone reconocer la facultad de los congresos locales para que estos puedan legislar en materia de revocación de mandato para las y los gobernadores de las entidades federativas, así como para la figura de Jefe de Gobierno de la Ciudad de México. Las legislaciones electorales de cada entidad especificarán los procedimientos para llevar a cabo esta consulta en armonía con las disposiciones constitucionales.

⁷ Para una revisión del dictamen completo realizado por la Comisión, véase el Anexo C del material complementario.

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

Este dictamen de reforma constitucional fue puesto a discusión en la sesión ordinaria del 14 de marzo en el pleno de la Cámara de Diputados. El resultado fue la aprobación por mayoría calificada, en lo general y en lo particular. En lo general se aprobó con 329 votos a favor, 153 en contra y dos abstenciones, mientras que en lo particular se aprobó con 326 votos a favor, 127 en contra y cero abstenciones. El siguiente paso en el proceso legislativo será turnar el dictamen al Senado de la República para su discusión y eventual ratificación.

Conclusiones

Hay un importante consenso entre legisladores de diferentes grupos parlamentarios en que la revocación de mandato y otros instrumentos que fomenten la participación ciudadana (v.gr., la consulta popular) pueden ser mecanismos que fortalezcan el sistema democrático de nuestro país. Además de esta dimensión prescriptiva, sería de mucha utilidad contar con evidencia empírica que permita corroborar si los países latinoamericanos que han incluido la figura de revocación de mandato han tenido consecuencias positivas para su régimen democrático. De lo contrario ¿qué lecciones se podrían extraer de esas experiencias? ¿Cuáles han sido los aciertos o las fallas de incorporar este instrumento como parte de su sistema político?

Con base en las iniciativas presentadas en el Senado y con la opinión expresada por algunos legisladores que votaron en contra del dictamen en la Cámara de Diputados, es previsible que la discusión que se lleve a cabo en la Cámara alta gire en torno a tres ejes, a saber:

- La importancia de precisar causales que le permitan a cualquiera de los actores políticos interponer un procedimiento de revocación de mandato: ¿Basta con afirmar que se retira la confianza al representante por su bajo desempeño? ¿Cómo evitar que se mencionen causas que en realidad requerirían la implementación de otro tipo de procedimientos (juicio político) para separar de su cargo a un funcionario? ¿Se requiere mostrar algún tipo de evidencia para comenzar el procedimiento de revocación o solamente basta con el porcentaje estipulado para la ciudadanía y las cámaras del Congreso de la Unión?
- El momento idóneo para realizar el procedimiento de consulta sobre revocación. En el dictamen se marcó que se llevaría a cabo en las elecciones intermedias. Partidos políticos de oposición consideran que no es la fecha adecuada, ya que podría ser un factor que distorsione el proceso electoral para otros cargos (diputados federales y elecciones estatales concurrentes).
- ¿En qué momento se podría implementar por primera vez la revocación de mandato? ¿En este sexenio o para el siguiente periodo presidencial? No resulta claro si esta innovación constitucional puede aplicarse retroactivamente a un periodo presidencial que ya comenzó y que fue electo bajo otras reglas vigentes. Sin lugar a dudas, la participación de juristas en este aspecto resultará fundamental para aclarar este aspecto.

Es probable que otro tema central que se discutirá en el Senado es la pertinencia de que sea el propio representante electo quien promueva la consulta para la remoción de su cargo, ya que si esta innovación pretende dilatar el conjunto de derechos políticos a los que tiene acceso la ciudadanía,

resulta imprevisible conocer las consecuencias que tendría incluirla también como un derecho de los propios gobernantes (Ugalde, 2019).

Es importante advertir que en la mayoría de las iniciativas revisadas, así como en el propio dictamen aprobado en la Cámara de Diputados, se considera fundamental que, de incorporarse la figura de revocación de mandato a la CPEUM, se requiere hacerlo bajo un principio de legalidad que dé certidumbre jurídica y política para su implementación. Esto será fundamental para que la revocación tenga claros los canales institucionales que seguirá en medio de un contexto político de polarización y tensión que suelen detonarse en este tipo de procesos.

Referencias

Cabrera Dircio, Julio (2010). *Estado y democracia. Un acercamiento a la revocación de mandato*. México: UAEM / Ediciones Coyoacán.

Gamboa Montejano, C. (2016). *Revocación de Mandato. Estudio comparativo a nivel local e internacional de iniciativas presentadas en el tema*. Ciudad de México: H. Cámara de Diputados.

García Campos, Alan (2004). La revocación de mandato: un breve acercamiento teórico. *Quid Juris 1* (agosto), Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua: 25-40.

Limón Magaña, Walter Yared (2017). Implementación de la revocación del mandato en México y legitimidad democrática. *Justicia electoral 1*(20): 95-127.

Ugalde, Luis Carlos (Martes 12 de marzo de 2019). El riesgo de la consulta de revocación. *El Financiero*, p. 36.

Welp, Yanina y Serdült, Uwe (Coord.) (2014) *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocación de mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito: Consejo Nacional Electoral - Instituto de la Democracia.

Material complementario

Anexo A

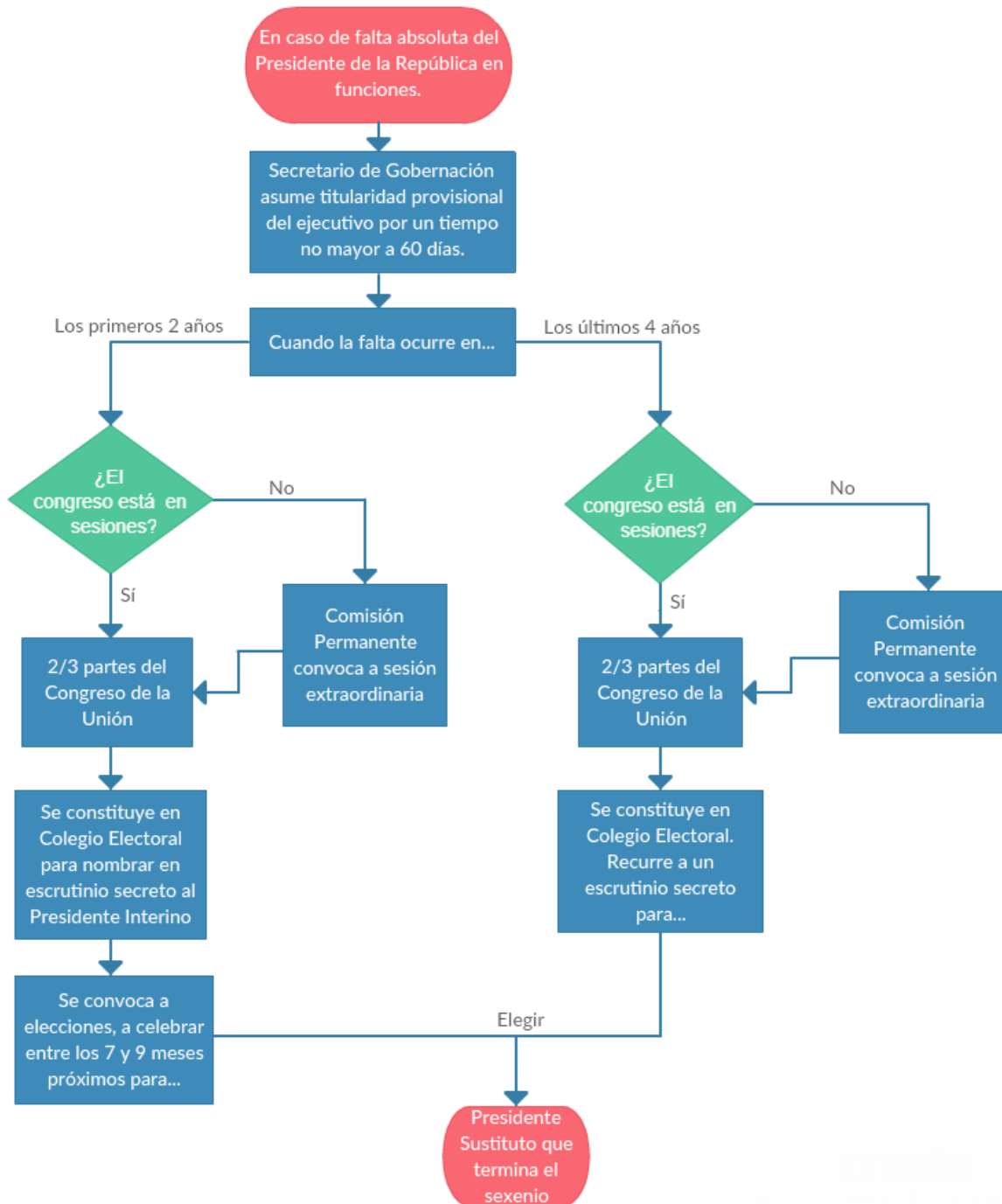
Cuadro A. Países latinoamericanos con revocación de mandato a nivel constitucional.

País	Año de introducción
Argentina	1933
Bolivia	2009
Colombia	1991
Cuba	1940/1976
Ecuador	1998/2008
Perú	1993
Venezuela	1999

Fuente: Welp y Serdult (2014). *Argentina no tiene la figura de revocación a nivel nacional, solamente a nivel provincial.

Anexo B

Diagrama B. Procedimiento constitucional en caso de falta absoluta del Presidente de la República



Fuente: Artículo 84 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. **En todo este proceso el Senado de la República tiene la facultad exclusiva de autorizar la remoción o designación de Secretarios de Estado a propuesta de quien ocupe provisionalmente la presidencia.

Anexo C

Cuadro C. Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, en Sentido Positivo sobre Iniciativas con Proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 35, 36, 73, 81, 83, 99, 115, 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Consulta Popular y Revocación de Mandato.

Texto Vigente	Texto Propuesto
Artículo 35. Son derechos del ciudadano	Artículo 35. ...
I. a VII. ...	I. a VII. ...
VIII. ...	VIII. ...
1º. ...	1º. ...
a) y b) ...	a) y b) ...
c) 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.	c) Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al uno por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley.
...	...
2º. Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes;	2º. Cuando la participación total corresponda, al menos, treinta y cuatro por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes;
3º. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; 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 consulta;	3º No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, ni las garantías para su protección; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; las bases y las tasas impositivas, los montos del financiamiento público y el Presupuesto de Egresos de la Federación; 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.

Texto Vigente	Texto Propuesto
	Al resolver sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá interpretar las disposiciones constitucionales en la materia conforme a los que resulte más favorable al derecho ciudadano.
4° ...	4° ...
5°. La consulta popular se realizará el mismo día de la jornada electoral federal;	5°. La consulta o consultas populares se realizarán en la fecha que se establezca en la convocatoria;
6°. y 7°. ...	6°. y 7°. ...
	IX. Votar en los procesos de revocación de mandato. El que se refiera al mandato del Presidente de la República, se sujetará a los siguiente:
	1°. Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:
	a) El presidente de la República.
	b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o
	c) Ciudadanos y ciudadanas, en un número equivalente, al menos, al tres por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley.
	Con excepción de la hipótesis prevista en el inciso c) anterior, la solicitud deberá ser aprobada por la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión;
	2°. Se solicitará durante el primer periodo ordinario del segundo año de la Legislatura;
	3°. La votación se realizará el mismo día de la jornada electoral federal en la que sólo se elijan diputados federales;
	4°. La revocación del mandato será vinculante por mayoría absoluta de los votos depositados en las urnas, siempre que concurra a votar al menos el cuarenta por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores;

Texto Vigente	Texto Propuesto
	5°. El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el inciso c) del apartado 1°. De la presente fracción, así como la organización y desarrollo de la votación y los cómputos parciales;
	6°. Las resoluciones del Instituto Nacional Electoral podrán ser impugnadas en los términos de lo dispuesto en la base VI del artículo 41, así como de la fracción II del párrafo cuarto del artículo 99 de esta Constitución y la legislación derivada;
	7°. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitirá la declaración de validez del proceso de revocación y su resultado final. Cuando el resultado sea revocatorio, el presidente cesará en sus funciones al día siguiente y se aplicará el artículo 84 de esta Constitución.
	Las nulidades del proceso de revocación de mandato serán precisadas en la legislación; y
	8°. Las leyes establecerán lo conducente para hacer efectivo lo dispuesto en la presente fracción.
Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:	Artículo 36. ...
I. y II. ...	I. y II. ...
III. Votar en las elecciones y en las consultas populares, en términos que señale la ley;	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. ...	IV. y V. ...
Artículo 41. ...	Artículo 41. ...
...	...
I. a IV. ...	I. a IV. ...
V. ...	V. ...
Apartado A. ...	Apartado A. ...
Apartado B. ...	Apartado B. ...

Texto Vigente	Texto Propuesto
a) Para los procesos electorales federales y locales:	a) Para los procesos electorales, de consulta popular y de revocación de mandato del Presidente de la República:
1. a 7. ...	1. a 7. ...
b) Para los procesos electorales federales y locales:	b) Para los procesos electorales, de consulta popular y de revocación del mandato del Presidente de la República:
1. a 7. ...	1. a 7. ...
b) Para los procesos electorales federales:	b) Para los procesos electorales, de consulta popular y de revocación del mandato:
1. a 7. ...	1. a 7. ...
El Instituto Nacional Electoral asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga 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.	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 las entidades federativas, en los términos que disponga 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 estarán a cargo de organismo públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las materias:	Apartado C. En las entidades federativas, las elecciones locales y, en sus casos, 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. ...	1. a 11. ...
...	...
...	...
Apartado D. ...	Apartado D. ...

Texto Vigente	Texto Propuesto
<p>VI. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, 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 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.</p>	<p>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.</p>
...	...
...	...
...	...
...	...
<p>Artículo 73. El Congreso tiene facultad:</p>	<p>Artículo 73. ...</p>
<p>I. a XXIX – P. ...</p>	<p>I. a XXIX – P. ...</p>
<p>XXXIX – Q. Para legislar sobre iniciativa ciudadana y consultas populares.</p>	<p>XXXIX – Q. Para legislar sobre iniciativa ciudadana y consultas populares y procesos de revocación de mandato;</p>
<p>XXIX – R. a XXXI. ...</p>	<p>XXIX – R. a XXXI. ...</p>
<p>Artículo 81. La elección del presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral.</p>	<p>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.</p>
<p>Artículo 83. ...</p>	<p>Artículo 83. ...</p>
	<p>El proceso de revocación del mandato del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos tiene como objeto que la ciudadanía decida la permanencia del titular del Poder Ejecutivo de la Unión.</p>

Texto Vigente	Texto Propuesto
Artículo 99. ...	Artículo 99. ...
...	...
...	...
...	...
I. ...	I. ...
II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.	II. Las impugnaciones que se preseten sobre la elección o revocación del mandato del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.
...	...
...	...
La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular, en su caso, la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.	
	La Sala Superior realizará el cómputo final del proceso de revocación del mandato del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto, procediendo a formular en su caso, la declaración de revocación de mandato del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos
	III. a X. ...
III. a X.
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...

Texto Vigente	Texto Propuesto
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
Artículo 116. ...	Artículo116. ...
...	...
I. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de 6 años.	I. Los gobernadores de los estados no podrán durar en su encargo más de seis años. Las constituciones de los estados podrán establecer que se realice el proceso de revocación del mandato del gobernador de la entidad.
	El proceso de revocación del mandato del gobernador o gobernadora del estado es de carácter democrático y tiene por objeto que la ciudadanía decida sobre la permanencia de la o del mandatario en su cargo. Se llevará a cabo durante el tercer año del periodo para el cual fue elegido. Durante un periodo constitucional de gobierno solo podrá realizarse un proceso de revocación de mandato. La legislación electoral de la entidad establecerá los procedimientos, de conformidad con la presente Constitución.
...	...
...	...
...	...
...	...
II. a IX. ...	II. a IX. ...
Artículo 122. ...	Artículo 122. ...
A. ...	A. ...
I. a II. ...	I. a II. ...
III. ...	III. ...

Texto Vigente	Texto Propuesto
La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá las facultades del Jefe de Gobierno y los requisitos que deberá reunir quien aspire a ocupar dicho encargo.	La Constitución Política de la Ciudad de México podrá establecer que se realice la consulta de revocación del mandato del Jefe de Gobierno
	El proceso de revocación del mandato de la jefa o el jefe de gobierno es de carácter democrático y tiene por objeto que la ciudadanía decida sobre la permanencia de la o del mandatario en su cargo. Se llevará a cabo durante el tercer año del periodo para el cual fue elegido. Durante un periodo constitucional de gobierno solo podrá realizarse un proceso de revocación de mandato. La legislación electoral de la entidad establecerá los procedimientos, de conformidad con la presente Constitución.
	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. El Congreso de la Unión deberá emitir dentro de los 180 días posteriores a la publicación del presente decreto, las correspondientes reformas legales en la materia.

Este análisis se encuentra disponible en la página de internet
del Instituto Belisario Domínguez:
<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1871>

Para informes sobre el presente documento, por favor comunicarse
a la Dirección General de Análisis Legislativo, al teléfono (55) 5722-4800 extensión 4831

INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA
Donceles 14, Colonia Centro Histórico, Alcaldía Cuauhtémoc, 06020 México, Ciudad de México
Distribución gratuita. Impreso en México.



Instituto
Belisario Domínguez
Senado de la República

El Instituto Belisario Domínguez es un órgano especializado encargado de realizar investigaciones estratégicas sobre el desarrollo nacional, estudios derivados de la agenda legislativa y análisis de la coyuntura en campos correspondientes a los ámbitos de competencia del Senado con el fin de contribuir a la deliberación y la toma de decisiones legislativas, así como de apoyar el ejercicio de sus facultades de supervisión y control, de definición del proyecto nacional y de promoción de la cultura cívica y ciudadana.

El desarrollo de las funciones y actividades del Instituto se sujeta a los principios rectores de relevancia, objetividad, imparcialidad, oportunidad y eficiencia.