

EL REFERÉNDUM REVOCATORIO DEL MANDATO COMO INSTRUMENTO DE FISCALIZACIÓN A LOS GOBIERNOS EN AMÉRICA¹

The recall as an instrument of control
to the Governments in America

ANDRÉS IVÁN DUEÑAS CASTRILLO

Universidad de Valladolid

andresivan.duenas@uva.es

Cómo citar/Citation

Dueñas Castrillo, A. I. (2022).

El referéndum revocatorio del mandato como instrumento
de fiscalización a los Gobiernos en América.

Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, 26(1), 151-180.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/aijc.26.06>

Resumen

El referéndum revocatorio del mandato es un instrumento que está regulado en varios países americanos. En alguno de ellos, su normación se remonta a finales del siglo XIX o principios del XX. Pero otros lo han incorporado a sus ordenamientos jurídicos como fruto de la actual crisis de la representación que sufre su forma de gobierno presidencialista, sobre todo en el caso de Latinoamérica. Este artículo analiza la virtualidad de este instrumento de control-sanción al Poder Ejecutivo dentro del contexto presidencialista del continente americano y si su desarrollo puede mejorar —o no— la relación entre representantes y representados.

¹ Este trabajo forma parte del proyecto de investigación PID2019-104414GB-C31 sobre «Diseño constitucional y calidad democrática (DICOCADÉ)».

Palabras clave

Participación; representación; control; referéndum; elección.

Abstract

The recall is an instrument that is regulated in several American countries. In some of them, its regulation dates back to the late nineteenth or early twentieth century. But others have incorporated it into their legal systems as a result of the current crisis of representation suffered by their presidential form of government, especially in the case of Latin America. This article analyzes the virtuality of this instrument of control-sanction to the Executive Power within the presidentialist context of the American continent and whether its development can improve – or not – the relationship between representatives and represented.

Keywords

Participation; representation; control; referendum; election.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. ORIGEN Y CONCEPTO DEL REFERÉNDUM REVOCATORIO DEL MANDATO. III. LA REVOCACIÓN DEL MANDATO EN AMÉRICA: 1. Crisis de la representación en el presidencialismo latinoamericano. 2. Aproximación a la regulación de casos concretos: 2.1. *Estados Unidos*. 2.2. *Colombia*. 2.3. *Perú*. 2.4. *Ecuador*. 2.5. *Venezuela*. 2.6. *La nueva regulación en México*. IV. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

En España apenas han habido estudios que se hayan acercado al referéndum revocatorio del mandato en América, y los que lo han hecho ha sido para ofrecer un análisis de derecho comparado (Garrido, 2021: 326). Aunque sea ineludible hacer un pequeño estudio sobre las distintas regulaciones del revocatorio del mandato en algunos de estos países, este trabajo adopta una perspectiva diferente: analizar el revocatorio del mandato como un instrumento de democracia directa orientado a la fiscalización del Gobierno y si ha contribuido a mejorar la relación entre representantes y representados.

El referéndum revocatorio del mandato, o *recall*, está presente en numerosos países del otro lado del Atlántico y se ha demostrado como una herramienta eficaz para poder fiscalizar al Poder Ejecutivo. La inexistencia de otros instrumentos que puedan ejercer un control-sanción permite que la revocación del mandato haya tomado cierto protagonismo en algunos casos. Sin embargo, las diferencias en la forma en la que está ordenado muestran sus posibles desventajas, como la potencial inestabilidad del Gobierno.

Para hacer un análisis adecuado, es preciso contextualizar este instrumento y explicar las diferentes discusiones doctrinales que ha habido en relación con su posible introducción en democracias liberales. Por eso, antes de entrar de lleno en cómo está ordenado en alguno de los países que lo han regulado, se ha de analizar su origen y los diferentes conceptos que se han dado del mismo, así como explicar el contexto de crisis de representación del presidencialismo en América que ha llevado a que varios países lo hayan regulado, el más reciente México, en 2019.

II. ORIGEN Y CONCEPTO DEL REFERÉNDUM REVOCATORIO DEL MANDATO

Para comenzar este epígrafe es preciso hacer una pequeña mención sobre el concepto de representación política. Esta no es más que una modalidad o variante de la técnica de representar, pero con el importante cometido de poner de manifiesto la unidad política del Estado (Chueca, 2002: 783-787). Y es que, como ha expresado Rubio Llorente, «la voluntad del pueblo solo surge cuando este actúa como unidad, como entidad colectiva que opera como unidad de decisión y acción» y «la formación y expresión de esta voluntad del pueblo en cuanto unidad de decisión y acción, ha de encomendarse a especialistas que sean elegidos por el pueblo, pero que actúan conjuntamente, lo representan y forman y expresan la voluntad de este» (Rubio Llorente, 1985: 147-148). Se observa, entonces, que en la representación política hay un triángulo imprescindible: «el actor, al desempeñar un papel ajeno realiza un acto del que otro es autor. Pero al realizarlo personifica al soberano, por lo que las acciones ya no son del individuo actor, ni del autor, sino del sujeto soberano, que resulta el tercer elemento». De esta forma «el representante no se constituye a imagen y semejanza del instituyente o mandante, sino que son estos los que reciben la imagen de aquel que ellos instituyeron» (Chueca, 2002: 791). Otros autores, en cambio, prefieren hablar de gobierno representativo, que sería la forma que adopta la representación política a partir del siglo XVII (Fernández, 2020: 457)².

Siguiendo los cánones de la democracia liberal clásica, por tanto, la representación política y el mandato representativo hay que entenderlos de tal forma que el representante lo es de toda la nación y no (solo) de sus electores. Es de sobra conocido que el principal autor que criticó esta concepción fue Rousseau, para quien la soberanía «jamás deberá enajenarse, ya que el soberano, que no es más que un ser colectivo, no puede ser representado sino por él mismo» (Rousseau, 1999: 23). Sin embargo, razones de tipo técnico, sociológico y de división del trabajo impusieron que el pueblo encomendase

² Este autor diferencia la representación política y el gobierno representativo de esta manera: «mientras que representación política es el término genérico para denominar las diferentes maneras en que los seres humanos hemos organizado los procesos de sintetización mediante los cuales se han podido organizar la toma de decisiones colectivas y el establecimiento de las normas que afecten y obliguen a la propia comunidad, sistema de gobierno representativo vendría a ser la forma particular que adopta la representación política a partir del siglo XVII y, por tanto, la manera en que se acepta y legitima, desde finales del Seiscientos hasta la actualidad, que una minoría decida y legisle en nombre de y para la colectividad».

a representantes elegidos actuar para que se formase su voluntad (Chueca, 2002: 805), estando aquí presentes tanto el principio democrático como el de división del trabajo (Rubio Llorente, 1985: 150). De esta manera, cuando nace el Parlamento, se convierte en la instancia legitimadora del orden político liberal, ya que traduce y expresa en su estructura los criterios que definen la racionalidad que preside el funcionamiento de la sociedad. En coherencia con lo anterior, como se ha señalado, el representante lo es de todo el pueblo y por ello «no está vinculado a la voluntad de sus electores, no está vinculado por mandato imperativo alguno» (Rubio Llorente, 1985, 150).

En este contexto podemos entrar a valorar mejor el referéndum revocatorio del mandato. De todo lo anterior se desprende que la incompatibilidad de la revocación con los presupuestos esenciales de la representación política encuentra diversas justificaciones en una democracia liberal, dado que la prohibición de mandato imperativo³ ha venido ligada íntimamente a la imposibilidad de que los electores puedan revocar a sus representantes. En este sentido, como señala Ortega Santiago, la exigencia de una relación de confianza entre los electores y sus elegidos, como que estos sean responsables frente a aquellos por su actividad pública, encontraría su concreción práctica en las elecciones periódicas. Pero, a juicio de este autor, la opción de proscribir la revocación del mandato dentro de esta estructura representativa encuentra su justificación en decisiones de carácter político más que jurídico. Si se tiene en cuenta la relación de confianza entre representantes y representados, se deriva la responsabilidad de los cargos públicos frente a sus representados y la necesidad de que existan mecanismos de actuación de dicha responsabilidad, por lo que la institución del referéndum revocatorio de los elegidos por parte de sus electores no sería incompatible con la representación política tal y como se entiende en una democracia liberal. La revocación del mandato presupone anteriormente la existencia de representantes a los que corresponde decidir libremente sobre asuntos públicos que no pueden ser decididos directamente por sus representados. La revocación, entonces, sirve para exigir responsabilidad a los representantes que se han apartado de las opciones políticas queridas por sus representados, pudiendo considerarse como una consecuencia anudada al derecho de elección. Aunque la periodicidad de las elecciones sea considerada como el medio más adecuado para renovar la confianza entre electores y elegidos, nada impide que, dentro de la lógica representativa del Estado

³ La Comisión de Venecia ha señalado que este principio «debe prevalecer como una piedra angular del constitucionalismo europeo democrático». «Report on the imperative mandate and similar practices». CDL-AD(2009)027, párr. 39. Disponible en: <https://bit.ly/3OW6kGv>

liberal, esta se pueda renovar durante la legislatura a través de un referéndum revocatorio (Ortega, 2005: 147 y ss.). Nos adentraríamos aquí no tanto en la vinculación que existe entre prohibición de mandato imperativo y revocación del mandato⁴, sino en la relación de esta última con el principio democrático. Aunque es cierto que la condición representativa del mandato impide derivar a favor de los electores frente a los elegidos acciones que puedan suponer inoperatividad en el comportamiento de estos, no es menos cierto que hay situaciones en las que lo que el representante hace no es utilizar su legítima libertad de actuación para cada cuestión puntual, sino defraudar globalmente la opción votada por sus representados. En este segundo caso, como se ha acaba de apuntar, no estaríamos en el terreno del mandato imperativo, sino en el superior del principio democrático, entendido como deber general de fidelidad a los propios electores (Garrorena, 1994: 35-36), terreno en el que se enmarcaría el referéndum revocatorio.

Una vez aclarado todo lo anterior, se puede conceptualizar el referéndum revocatorio del mandato, que ha sido definido de diversas maneras. Para García-Pelayo es aquel «derecho de una fracción del cuerpo electoral a solicitar la destitución de un funcionario de naturaleza electiva antes de expirar su mandato, lo cual se llevará a cabo mediante decisión tomada por el cuerpo electoral y con arreglo a determinada proporción mayoritaria» (García-Pelayo, 1961: 184). Otros han dicho que se trata de «una modalidad de participación política directa de los ciudadanos, en el control de la legitimidad de los funcionarios electos popularmente» (Ayala, 2006: 2920) o de «la facultad concedida al pueblo para promover o lograr la destitución o revocatoria de la representación de un funcionario o elegido, cuando este se conduzca en sus funciones en forma contraria a los intereses populares o del Estado en general» (Domínguez, 1979: 283). De todas las anteriores afirmaciones se puede definir al referéndum revocatorio como una institución de democracia directa, en tanto en cuanto el pueblo toma una decisión inmediatamente operativa y no se limita a participar en un procedimiento (Tardío, 2021: 207), que, a iniciativa popular o de otros actores, permite remover a través de un referéndum a un representante público por diversos motivos. Incluso algunos autores defienden que es una institución propia de la democracia representativa, dado que «permite al elector ejercer el mismo poder que tienen en las elecciones, solo que en sentido inverso» (Biglino, 2017: 506). De aquí se extrae la doble naturaleza de la revocación del mandato: en primer lugar, es

⁴ Sobre la evolución histórica de la representación parlamentaria y la prohibición de mandato imperativo me remito al resumen que Jellinek realiza en el capítulo «La representación y los órganos representativos» (Jellinek, 1981).

un instrumento de control político popular a los representantes y, además, es un derecho de participación política.

Desde el punto de vista histórico, los primeros casos en los que se introdujo el revocatorio del mandato se remontan a las antiguas colonias inglesas en América durante el siglo XVII. El segundo de los antecedentes históricos del revocatorio fue Suiza. Su incorporación al ordenamiento es atribuida por algunos autores a su introducción en varias Constituciones cantonales por Napoleón en 1802, cuando este ocupó el país, difundiéndose posteriormente a numerosos cantones durante el movimiento democrático en la década de los sesenta del siglo XIX (Serdült, 2012: 227). Más tarde se incorporaría en la Constitución de Weimar de 1919. Su art. 43 establecía que «al presidente del Reich, elegido por siete años (reelegible por otros siete años) e irresponsable ante las Cámaras, se le puede revocar su mandato a petición del Reichstag y mediante el voto popular. El Reichstag para tomar esa decisión requiere de la mayoría de dos tercios. Una vez logrado el acuerdo de petición de destitución, el presidente cesa en el ejercicio de su rango. Si la petición de destitución es rechazada por el cuerpo electoral eso equivale a una reelección del presidente y el Reichstag quedará disuelto» (Gámiz *et al.*, 2006: 155).

Donde también estuvo regulado este instrumento fue en los países socialistas⁵. En estos regímenes la idea que subyace detrás del revocatorio, en cambio, es la de mandato imperativo. El diputado tenía el deber de dar cuenta con regularidad a sus electores de la actividad política que desempeñaba. Por eso las Constituciones de los países socialistas reconocían entre los derechos políticos de los ciudadanos la facultad de revocar representantes⁶.

Hoy en día donde está implantado y tiene más tradición es en el continente americano, que se usa como contrapeso al poder del presidente o del gobernador en una forma de gobierno presidencialista. Pero también está presente en varios países de Europa, como Moldavia y Rumanía para el presidente de la República, Letonia y Liechtenstein para el Parlamento en su conjunto (lo que implica también la destitución del primer ministro),

⁵ Para Lenin «el derecho de representación está limitado, porque, si bien es cierto que el pueblo tiene derecho a votar una vez cada dos años, ocurre con frecuencia que sus votos llevan al Parlamento a hombres que ayudan a aplastar al pueblo mismo, y este carece del derecho democrático a destituirlos de sus puestos, de tomar medidas eficaces para poner fin a sus acciones» (Lenin, 1980: 34).

⁶ Por todas, art. 107 de la Constitución de la URSS de 1977, art. 88 de la Constitución polaca de 1952, art. 29 de la Constitución checoslovaca de 1960, arts. 21.2 y 57.2 de la Constitución de la RDA o art. 7 de la Constitución búlgara de 1971. Todas estas constituciones se pueden consultar en García, 1977.

en algunos cantones suizos y varios *Länder* alemanes (Garrido, 2021: 324), o en Reino Unido, «donde es posible revocar a los miembros del Parlamento que hayan sido condenados a penas privativas de libertad mediante sentencia firme, que hayan sido suspendidos del ejercicio de sus funciones por la Cámara o que hayan reclamado el reintegro de gastos sobre datos falsos o equívocos» (Biglino, 2017: 506). También está regulado para la destitución del primer ministro en países africanos u oceánicos como Etiopía, Kirguistán, Kiribati, Nigeria, Liberia, Palaos y Uganda⁷.

III. LA REVOCACIÓN DEL MANDATO EN AMÉRICA

Este apartado no trata de hacer un análisis detallado de cada una de las regulaciones de la revocación del mandato en América, sino de señalar sus ordenamientos como ejemplo de normación de este instrumento de participación y control y las diferencias que se pueden establecer con nuestro modelo parlamentario. Se estudia de forma más enfática el caso de América Latina, pero no se puede dejar de lado a los Estados Unidos. Antes de entrar al detalle de cada regulación, es preciso hacer un pequeño excursus sobre la crisis de la representación en el presidencialismo latinoamericano para entender por qué se ha introducido allí esta herramienta, en la mayoría de los casos tras crisis políticas.

1. CRISIS DE LA REPRESENTACIÓN EN EL PRESIDENCIALISMO LATINOAMERICANO

En América Latina existe una fuerte crisis de la representación, causada, entre otros motivos por: i) la existencia de desigualdades económicas y sociales dentro de la sociedad, ii) la anteposición de los intereses partidarios a los de la ciudadanía, iii) un Poder Legislativo sujeto a grupos de poder que se desvincula del pueblo y iv) una falta de democracia interna de los partidos políticos (Gámiz *et al.*, 2006: 138).

La principal diferencia que encontramos en los países de América, con respecto a lo que predomina en Europa, es que su forma de gobierno es presidencialista, con las fuertes críticas que ha sufrido este sistema en cuanto a la forma de resolver crisis políticas. Mainwaring ha afirmado que el sistema presidencial es menos favorable para la democracia porque está mal provisto

⁷ «Report on the recall of mayors and local elected representatives» de la Comisión de Venecia, párrs. 26-27: CDL-AD (2019)011 rev. Disponible en: <https://bit.ly/381YwIX>

para enfrentar crisis, en contraposición al parlamentarismo, debido a que no existen instrumentos claros para deponer a un presidente impopular que puede haber perdido el apoyo del Poder Legislativo (Mainwring, 1995: 124-125). En el mismo sentido, debido a que existe una legitimidad democrática dual del presidente —Poder Ejecutivo— y del Poder Legislativo, cuando la mayoría de este último representa una opción política diferente a la del presidente, «puede darse un conflicto entre poderes que los recursos procesales-constitucionales difícilmente resolverán» (Carpizo, 1999: 60). En el sistema presidencialista, a diferencia del parlamentario, no es posible establecer un control con consecuencias sobre el Gobierno debido al período fijo del presidente y su directa legitimidad (Urcuyo, 1995: 21).

Si tenemos en cuenta ambos factores —crisis de la representatividad y de los partidos políticos y forma de gobierno presidencialista— es más fácil comprender por qué son varios los países que han incorporado a su ordenamiento jurídico la revocación del mandato. En la doctrina latinoamericana existe una tensión en torno a este instrumento, «quienes la defienden afirman que es un derecho de la ciudadanía en tanto detentadora (sic) última de la soberanía; quienes la rechazan advierten contra los riesgos de limitar y condicionar excesivamente a los representantes y aseguran que puede convertirse en un arma peligrosa en manos de otros actores con poder, generando debilidad institucional» (Welp y Serdült, 2014: 110). Pero la realidad es que el contexto en el que se ha introducido el referéndum revocatorio es que se ha entendido como un instrumento de control, que aparece «en el marco de un sistema presidencialista como contrapartida a la elección directa del gobernante por la ciudadanía» dado que «pueden ser los propios ciudadanos quienes ejerzan el control» a través de la revocación del mandato y no solo con su voto periódico (Ramírez, 2016: 123). Por eso se entiende que su principal función es habilitar una forma de participación ciudadana negativa, un instrumento de rendición de cuentas vertical y no horizontal (Eberhardt, 2013: 15-16), cuya finalidad es «constituirse en herramienta de control y de exigencia de responsabilidad sobre los gobernantes» (Ramírez, 2016: 124), con el objetivo de reiterar o modificar, por incumplimiento, la encomienda que había sido otorgada a un mandatario. Es decir, se concibe que la revocación del mandato ayudaría a flexibilizar el sistema presidencialista «al ofrecer una vía institucional legítima a la población [...] para reemplazar a gobernantes deslegitimados, devenidos impopulares, o que sufrieron una drástica pérdida de confianza en la población» (Eberhardt, 2013: 40); dado que, a través de este derecho, «los electores conservan el poder de control sobre la conducta de sus representantes» (Álvarez, 2000: 135). A ello hay que sumar que, debido a la debilidad de otros mecanismos de rendición de cuentas, la revocación del mandato se ha vuelto un instrumento muy popular (Welp y Serdült, 2014: 114).

2. APROXIMACIÓN A LA REGULACIÓN DE CASOS CONCRETOS

La mayoría de países de América Latina que han implantado la revocación del mandato lo han hecho después de sufrir fuertes crisis políticas. En Perú, con la Constitución de 1993, tras el autogolpe de Fujimori y sin incluirse la revocación presidencial; en Ecuador, en 1997, tras la destitución del presidente Bucaram por el Congreso, extendiéndose en la Constitución de 2008 a todos los cargos con la llegada del presidente Correa al poder; en Venezuela, con el ascenso de Chávez a la Presidencia y la promulgación de la Constitución Bolivariana de 1999 (aunque el revocatorio ya se reconocía para los alcaldes desde 1989); en Bolivia, con la Constitución de 2009, tras la Guerra del Gas, la caída del presidente Sánchez de Lozada y la Demanda ciudadana en la política de hidrocarburos en 2004 (Eberhardt, 2013: 21-21); o, más recientemente, con la llegada de López Obrador al poder en México en 2018, que anunció grandes paquetes de medidas contra la corrupción en el país y ha logrado introducir este instituto jurídico en la reforma constitucional realizada a finales de 2019.

Sin embargo, este instrumento ya se conocía en el continente americano y se había introducido en Estados Unidos (la primera ciudad que lo hizo fue Los Ángeles en 1903), en Argentina (se reguló en las provincias de Córdoba en 1923 y Entre Ríos en 1933) o Cuba antes de la Revolución (Constitución de 1940) (Welp, 2013: 56-57). Más adelante, fue Colombia la primera de las nuevas Constituciones latinoamericanas en ordenar la revocación del mandato en 1991.

Actualmente la revocación del mandato en América está regulada en Estados Unidos, Argentina, Colombia, Perú, Venezuela, Panamá, Ecuador, Bolivia y México (dejando fuera el caso de Cuba, al no considerarse un país con una democracia liberal). En el ámbito presidencial tan solo se reconoce para Venezuela, Ecuador, Bolivia y México. A continuación se analizan someramente algunos casos, que se han seleccionado debido a su tradición con este instrumento, su ejercicio y su introducción en el ordenamiento jurídico más reciente⁸.

2.1. *Estados Unidos*

Estados Unidos es el claro ejemplo de una democracia liberal clásica donde existe este instituto. El primer caso de regulación lo podemos ver en

⁸ Para una información más detallada sobre algunos otros países que no se han incluido en este estudio, como Argentina, Panamá y Bolivia, véase Garrido, 2021.

las leyes del Tribunal General de la Colonia de la Bahía de Massachussets en 1631 y la Carta de Massachussets de 1691 pero, como ya se ha señalado, fue durante la denominada Era Progresista, entre la última década del siglo XIX y la segunda del XX cuando se introdujo formalmente, junto a otros instrumentos participativos como la iniciativa legislativa popular o los referendos abrogatorios de leyes. Su normación se hizo con la intención de «disminuir la desafección con las instituciones políticas, mejorar la educación y la cultura política democrática, potenciar el control ciudadano y la rendición de cuentas de los representantes» (Viciano y González, 2020: 49). Actualmente son diecinueve los Estados, más el distrito de Columbia, los que regulan la revocación del mandato para representantes electos a nivel estatal⁹. El umbral de firmas necesarias para iniciar el proceso de revocación varía en cada Estado y va desde el 12 % necesario en California hasta el 40 % que se precisa en Kansas (Qvortrup, 2012: 207 y ss.).

California es un buen caso objeto de estudio. Este Estado es uno de los que más ha usado los instrumentos de democracia directa y participativa en el país norteamericano y, más allá del revocatorio de mandato, han tenido bastante importancia otros instrumentos como la iniciativa popular y el referéndum (Matsusaka, 2005: 251-253).

En cuanto al *recall*, el porcentaje de firmas necesario para iniciar el procedimiento revocatorio es el más bajo de todo el país y pueden ser sujetos a un referendo de este tipo el Gobernador, los senadores, los miembros de la Asamblea y los jueces (para estos últimos tres casos, el porcentaje se eleva hasta el 20%). La convocatoria para el referendo incluye la propia revocación y la elección del eventual sucesor en caso de efectiva remoción del mandato. En el caso de que la mayoría de votos en el referendo revocatorio sea favorable a la destitución, el representante quedará removido (art. 2, secciones 13 a 19 de la Constitución de California).

El 7 de octubre de 2003 se realizó por primera vez un referendo revocatorio sobre el Gobernador del Estado, que por aquel entonces era Gray Davis, quien resultó removido de su cargo. El motivo de tal revocación obedeció a una mala gestión y administración en el ejercicio de sus funciones. Hubo 135 candidatos para gobernador, resultando elegido para su sustitución Arnold Schwarzenegger con un nuevo período de gobierno de cuatro años, tal y como establece el art. 5, sección 2, de la Constitución de California.

El segundo caso ha sido muy reciente: el pasado 14 de septiembre de 2021 fracasó la revocatoria del mandato contra al gobernador Gavin Newsom. La razón por la cual se pidió esta censura fue debido al contexto de la

⁹ Disponible en: <https://bit.ly/3Llo06A>. Consultado el 5 de mayo de 2021.

pandemia, dado que se publicaron varias fotografías del político en una cena de lujo sin mascarilla cuando él mismo había pedido mayores restricciones a la población californiana. En este caso, la participación no fue muy elevada (en torno a ocho millones de votos en una población de casi cuarenta millones de personas) y el resultado fue contrario a la destitución del gobernador con un 67% de los votos aproximadamente¹⁰, por lo que no se tuvo que elegir a un nuevo gobernador de los 46 candidatos que buscaban reemplazarlo.

La experiencia de este último proceso revocatorio ha llevado a que muchos ciudadanos, aunque crean que el *recall* es un buen instrumento, demanden cambios en su regulación, hasta tal punto de que dos tercios de los californianos han manifestado que el proceso necesita un cambio según una encuesta del Instituto de Política Pública de California¹¹. Entre las posibles reformas, se debate la necesidad de elevar el umbral de firmas, restringir el revocatorio de mandato a actividades ilegales o poco éticas o que el gobernador destituido sea reemplazado por el vicegobernador¹². Todos estos cambios requerirían una reforma de la Constitución de California.

2.2. Colombia

En Colombia la revocación del mandato fue introducida en la Constitución de 1991 para superar algunos de los problemas de la crisis de la representatividad y de los partidos políticos. Con esta nueva Constitución, según la Corte Constitucional de este país (sentencia T-383/1993), se ha querido inaugurar un modelo de democracia no solo basado en la elección de los representantes por el electorado, sino también en distintas formas de democracia directa, como es la revocación del mandato (Robledo, 2016: 329 y ss.). De esta manera, según la Corte (sentencia C-490 de 2011), los derechos de participación política no se agotan en el voto, sino que se ofrece una nueva relación entre el Estado y la sociedad dentro de estas modalidades de democracia participativa:

La democracia participativa y pluralista otorga identidad al actual modelo constitucional. En contraposición con la Constitución de 1886, que basada en el concepto demoliberal clásico, circunscribía el ejercicio de la actividad política de los ciudadanos al sufragio universal y libre, la democracia constitucional contemporánea prevé un cambio cualitativo sobre este tópico, el cual: i) amplía las modalidades de participación democrática en instancias que van más allá que la elección representativa;

¹⁰ Disponible en: <https://lat.ms/3saT6M6>.

¹¹ Disponible en: <https://nyti.ms/3KJXUPg>.

¹² *Ibid.*

y ii) supera la concepción individualista, a través de la previsión de fórmulas que reconocen el pluralismo político [...].

Es dentro de este contexto como se ha introducido la revocación del mandato. El art. 40 de la Constitución faculta a todo ciudadano a revocar el mandato de los representantes como el derecho que tienen en la participación para conformar el ejercicio y el control político; y el art. 103 enumera el revocatorio como uno de los instrumentos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía. De esta forma, la revocación del mandato tiene una doble característica, como derecho político fundamental y deber de rango constitucional (Hernández, 2000: 15) que se introdujo para hacer efectivo el control del poder por parte de los ciudadanos; y además como mecanismo de participación (Robledo, 2016: 339). La Corte Constitucional ha interpretado que la revocación del mandato consiste en «la posibilidad con la que cuenta el pueblo de responsabilizar políticamente el incumplimiento de aquello que haya prometido determinado candidato y por lo cual fue elegido», además de ser un instrumento que permite «el control político directo sobre el poder público». Como consecuencia de lo anterior, «las promesas electorales bajo el nuevo esquema constitucional deben cumplirse, lo cual explica que los electores puedan adelantar la revocatoria del mandato» (sentencia 150/2015). Es decir, la revocación del mandato está intrínsecamente relacionada con el voto programático establecido en el art. 259 de la Constitución, que la Corte Constitucional ha definido como «una expresión de la soberanía popular y la democracia participativa que estrecha la relación entre los elegidos (alcaldes y gobernadores) y los ciudadanos electores. Al consagrar que el elector impone al elegido por mandato un programa, el voto programático posibilita un control más efectivo de los primeros sobre estos últimos. La posibilidad de la revocatoria del mandato es entonces la consecuencia de esa nueva relación consagrada por la Constitución de 1991» (sentencia C-011/1994). Por tanto, aquí, el revocatorio está asociado al mandato imperativo, dado que se opta por limitar la libertad de actuación política del gobernante (Ramírez, 2016: 126).

Debido a los elevados requisitos para activar un referéndum revocatorio y que además fuera válido, la Ley estatutaria 1757 de 2015 decidió flexibilizarlos y redujo el porcentaje de firmas del 40 al 30% y el umbral necesario de participación para que la revocación tenga efectos del 55 al 40% (arts. 9 y 41). En cualquier caso, se ha observado que los partidos políticos juegan un importante papel en este instrumento participativo y que su actuación «resulta necesaria, pues, su aporte financiero, simbólico y social estimula la participación ciudadana» (Robledo, 2016: 343). Por eso la Ley 1757 regula la implicación de los partidos en estos procesos. La importancia del apoyo político o su ausencia se puede observar en los intentos de revocación del

mandato, por un lado, del alcalde mayor de Bogotá, Samuel Moreno, para el período 2008-2011; y, por otro, del alcalde mayor del mismo municipio, Gustavo Petro, para el período 2012-2015. Aunque ninguna de las dos iniciativas tuvo éxito, únicamente la segunda, debido al apoyo partidario, consiguió reunir las firmas necesarias (Robledo, 2016: 352-354).

En caso de remoción, se convocarán elecciones dentro de los dos meses siguientes (art. 45). Nunca se podrá iniciar un proceso revocatorio si no ha transcurrido al menos un año desde que fue designado el representante y tampoco dentro del último año de su mandato (art. 6).

2.3. Perú

Perú es el país, con diferencia, donde más se ha utilizado este instrumento. En menos de dos décadas, más de cinco mil autoridades fueron sometidas a un proceso de este tipo (Welp, 2013: 56). La Constitución de 1993 reconoce a los ciudadanos los derechos de remoción o revocación de autoridades en el art. 2.17 y el 31 añade el derecho a participar en los asuntos públicos a través de esta herramienta. Como se ha apuntado con anterioridad, el referéndum revocatorio del mandato se introdujo en este país cuando llegó Fujimori al poder, por lo que, en palabras de Blancas Bustamante, la introducción de nuevas formas de participación en ese momento «resulta llamativa no solo por la novedad que representa en sí mismo, sino porque este decidido impulso a la participación política de la ciudadanía tuvo lugar en el contexto de un régimen autoritario que precisamente se valió del cambio de constitución para convalidar jurídicamente un modelo antidemocrático de ejercicio del poder» (2013: 80).

La regulación de la revocación del mandato se desarrolla por la Ley 26.300, de derechos de participación y control ciudadanos, de 3 de mayo de 1994, y la incluye dentro de los procedimientos de control. Las autoridades sujetas a revocación se encuentran en el art. 20 de esta ley: alcaldes y regidores, presidentes regionales, vicepresidentes regionales y consejeros regionales. Se podría decir que, a diferencia de lo que sucede en otros países, una razón por la cual no se incluye para el presidente de la nación o congresistas y diputados podría ser que estos «representan a la nación y encarnan a los poderes del Estado: Legislativo y Ejecutivo, respectivamente. En cambio, las autoridades regionales y municipales constituyen administraciones en esos ámbitos» (Blancas, 2013: 88).

La Ley aludida establece que la solicitud se ha de presentar por el 25 % de los electores del ámbito respectivo, con un máximo de 400.000 firmas (art. 22), lo cual, por ejemplo, en la Lima metropolitana significa alrededor del 7 % del electorado (Blancas, 2013: 91). El fundamento que se alega no

debe ser probado (art. 21) debido a que este es político y no jurídico. El referéndum no será válido si no concurren a votar un mínimo del 50% de electores y, para que la revocación sea efectiva, debe obtener la mayoría absoluta de los votos válidos (art. 20). En cuanto a los efectos, se origina un proceso de sucesión en el respectivo gobierno regional o local. Por ejemplo, si el revocado es el presidente regional, lo sustituye el vicepresidente (art. 24). Es decir, no se convocan elecciones anticipadas, a diferencia de otras regulaciones. Constituye una excepción lo regulado en el art. 25: si el número de miembros del Consejo Regional o del Concejo Municipal revocados es superior a un tercio de estos, se convocarán nuevas elecciones. En cualquier caso, no se inicia un nuevo mandato, sino que la elección se limita a completar el período de los revocados. Tampoco se podrá solicitar la revocación ni en el primero ni en el último año del mandato (art. 21).

Las razones por las cuales se puede explicar el gran uso de este instrumento en Perú se pueden dividir en políticas y politológicas. Las primeras son, a su vez, dos: una deficiente gestión de los representantes en el ejercicio de su cargo y la pérdida de confianza de la población. La distorsión generada por el sistema electoral aplicable a la elección de autoridades es la politológica. El premio de mayoría que se otorga a la lista ganadora le da la mayoría absoluta de los miembros del Concejo Municipal e impide generar espacios de concertación que faciliten la gobernabilidad en los municipios (Márquez, 2013: 127-128).

2.4. Ecuador

Ecuador introdujo el revocatorio del mandato en su Constitución en 1998, debido a la necesidad de implementar instrumentos para complementar el desempeño de la democracia representativa (Castellanos, 2012: 83). Para introducirlo se realizó una consulta popular el 25 de mayo de 1997 con la siguiente pregunta: ¿está usted de acuerdo con que la Constitución Política contemple el principio de la revocatoria del mandato de quienes, habiendo sido elegidos por el voto popular, incumplan con las normas morales, legales y de eficiencia atinentes al ejercicio de sus funciones de conformidad con la ley? Luego tan solo se estableció la posibilidad de ejercer este instrumento sobre alcaldes, prefectos y diputados, no sobre todas las autoridades elegidas por el voto popular, por lo que se podría decir que la regulación posterior distorsionó la voluntad expresada en el voto de la consulta (Verdugo, 2007: 106).

La única norma que reguló la revocación del mandato entre 1998 y 2008 fue la propia Constitución, que la reconocía como derecho fundamental en su art. 26 y en el art. 109 disponía los cargos y las causas por las cuales podían

ser revocados: corrupción e incumplimiento del plan de trabajo, de manera parecida, en este último caso, a como lo hace la Constitución colombiana.

Para ejercer la iniciativa de la revocación, el art. 110 establecía un porcentaje del 30% de los empadronados en la respectiva circunscripción electoral. En cuanto a los plazos, el art. 111 indicaba que, para los casos de corrupción, la revocación podía solicitarse en cualquier momento del período para el que fue elegido el mandatario; mientras que si se incumplía el plan de trabajo, al igual que en las regulaciones que ya se han analizado, se podía hacer después de transcurrido el primer año y antes del último del período en el ejercicio de funciones del representante cuestionado. En ambos casos, solo se podía ejercer una vez dentro del mismo período.

Para que surtiera efectos, el art. 112 establecía la obligatoriedad en la participación de la consulta a todos los ciudadanos y el representante sería destituido si existía el pronunciamiento favorable de la mayoría absoluta de los sufragantes de la respectiva circunscripción electoral.

Dado que no existió durante estos años una norma jerárquica inferior a la Constitución que regulase la revocación, fue el Tribunal Supremo Electoral quien dictó el Reglamento para Consulta Popular y Revocación del Mandato, de 11 de julio de 2001, para suplir esta laguna. Para los casos de corrupción, el Reglamento dispuso adicionalmente en su art. 50 que era necesario una sentencia ejecutoria previa que determinase que la autoridad cuestionada se encontraba involucrada en algún acto de corrupción. Para el incumplimiento del plan de trabajo, el Tribunal Supremo Electoral se erigió como el órgano encargado de velar por si realmente existió o no dicho incumplimiento para luego dar lugar al proceso de revocación. Por tanto, dicho proceso quedaba sujeto a la aprobación del organismo electoral (Castellanos, 2012: 91).

En la práctica no hubo ninguna experiencia entre 1998 y 2008 debido, probablemente, al alto porcentaje requerido de firmas para iniciar la revocación (Verdugo, 2007: 114). Debido a ello, durante el período legislativo 2003-2007 se presentaron hasta siete proyectos de reforma de la Constitución que mantenían, por un lado, que se debía ampliar a todas las autoridades de elección popular la posibilidad de revocación del mandato y, por otro, que había que disminuir el porcentaje de firmas necesario al 25 o al 20% (Verdugo, 2007: 114).

Con la promulgación de la Constitución de 2008 se disminuyó el porcentaje de firmas requerido al 10%, excepto para el presidente de la República, que es del 15%. También se eliminaron las causas de la Constitución y se reiteró la regla de la mayoría absoluta para que surta efectos y los plazos, esto es, que solo se pudiera solicitar una vez finalizado el primer año de mandato y nunca dentro del último, pudiéndose realizar solo una vez en un mismo período.

El art. 61 reconoce como derecho la revocación del mandato, desarrollándose posteriormente en el Título IV, relativo a la participación y organización del poder. El art. 105 establece los plazos y porcentajes requeridos que se acaban de señalar y el art. 106 el apoyo necesario de la mayoría absoluta de los votos válidos, excepto para el presidente de la República, que es de la mayoría absoluta, pero de los sufragantes. En el caso de que triunfe la revocatoria, el cargo será reemplazado por quien corresponda de acuerdo con la Constitución y la ley.

La normación de la revocación se ha desarrollado en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, de 12 de abril de 2010. Aquí sí que se establecen unos presupuestos habilitantes mínimos en el art. 25 y ss. En concreto, de manera similar a 1998, el incumplimiento del plan de trabajo, de las disposiciones legales relativas a la participación ciudadana y el incumplimiento de las demás funciones y obligaciones establecidas en la Constitución y en la ley.

También se establecen unos porcentajes diferentes a los mencionados en la Constitución para algunos casos, que se introdujeron tras las indicaciones realizadas por la Corte Constitucional en la sentencia número 001-11-SIO-CC, de 26 de enero de 2011. En concreto, se requiere del 25 % de firmas para iniciar el proceso revocatorio para las circunscripciones de hasta 5.000 electores, del 20 % para las circunscripciones de 5.001 a 10.000, del 17,5 % para aquellas que vayan de 10.001 a 50.000, del 15 % para las de 50.001 a 150.000 y del 12,5 % para las que sean de entre 150.001 y 300.000. En los demás casos se precisa del 10 % de los respaldos excepto, una vez más, para el caso del presidente de la República que, conforme a la Constitución, es del 15 %.

En cuanto a las causas, se introdujeron a propósito de la presentación de una acción de inconstitucionalidad realizada a finales de 2010 por el secretario general de la Asociación de Municipalidades del Ecuador. La Corte Constitucional dijo que eran necesarias: i) una mayor fundamentación que sustente el pedido de revocatoria del mandato a una autoridad, además de someterse a un proceso de revisión de pertinencia o no a cargo del órgano electoral; ii) una disposición de notificar a la autoridad a quien se pretende revocar el mandato, en función de que pueda ejercer su derecho a la defensa; y iii) una correspondencia proporcional entre el número de firmas requeridas y la circunscripción electoral en donde se pretende ejecutar el proceso. Debido a ello, en mayo de 2011, se introdujeron las causas a las que se acaba de aludir (Castellanos, 2012: 96).

En cuanto al reemplazo de la autoridad removida al que hace referencia el art. 106 de la Constitución, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana no dispone nada más de lo establecido en la Carta Magna; mientras que el art. 91 del Código de Democracia tan solo hace referencia a que «en el caso de

elecciones anticipadas previstas en la Constitución o revocatoria del mandato, la posesión de los respectivos cargos no podrá ser posterior a quince días contados desde la fecha de la proclamación de resultados».

La Constitución sí que hace referencia de forma expresa al reemplazo del presidente de la República. Su art. 146 dispone que «en caso de falta definitiva de la presidenta o del presidente de la República, lo reemplazará quien ejerza la Vicepresidencia por el tiempo que reste para completar el correspondiente período presidencial», a lo que se añade que «ante falta simultánea y definitiva en la Presidencia y Vicepresidencia de la República, la presidenta o presidente de la Asamblea Nacional asumirá temporalmente la Presidencia, y en el término de cuarenta y ocho horas, el Consejo Nacional Electoral convocará a elección de dichos cargos. Quienes resulten elegidos ejercerán sus funciones hasta completar el período. En el caso de que faltare un año o menos, la presidenta o presidente de la Asamblea Nacional asumirá la Presidencia de la República por el resto del período». Por tanto, aquí la regla general es la sustitución del presidente, a no ser que se produzca una falta simultánea junto con la de este de la Vicepresidencia, en cuyo caso se realizarán nuevas elecciones a no ser que falte un año o menos para la conclusión del mandato.

2.5. Venezuela

La revocación del mandato en Venezuela no es una novedad de la Constitución de 1999. Sus antecedentes se remontan al siglo XIX, al momento de su independencia y de su primera Constitución. A partir de 1958 se desarrollan las figuras participativas comenzando a escala local, con los referendos revocatorios de los alcaldes y de los jueces de paz. Finalmente, desde 1992, se propone su incorporación a la Constitución, que acabará por introducirse en 1999 (Ayala, 2004: 31).

Es interesante hacer una mención a la regulación vigente inmediatamente anterior a la actual. Como resume Ayala Corao (2004: 35-38), el referendo revocatorio para alcaldes estaba regulado en la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989 (en adelante, LORM). Se establecía que se podía convocar un referendo revocatorio en aquellos casos en los cuales la Cámara Municipal no aprobase la Memoria del Alcalde. Como consecuencia de ello, se acordaba expresamente su suspensión hasta que se celebrase el referendo revocatorio, que se debía convocar en un plazo máximo de treinta días.

Esta ley tenía omisiones legislativas si la comparamos con otras regulaciones. Por ejemplo, no se establecían los porcentajes para saber cuándo un referendo revocatorio tendría efectos. Por tanto, valía con la mayoría simple de votos en el referendo sin necesidad de un porcentaje mínimo de participación.

En cuanto a sus efectos, si el resultado fuera positivo, el alcalde quedaba removido de sus funciones. Si la revocación se llevaba a cabo antes de que hubiera cumplido la mitad del período de su mandato, se debía proceder a la convocatoria de nuevas elecciones; mientras que si ocurría después, el Concejo o Cabildo debía designar a uno de sus miembros para que ejerciera el cargo vacante.

La nueva Constitución de 1999 ha establecido como principio la democracia participativa y menciona expresamente la revocación del mandato en su art. 6: «el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables». También menciona expresamente la revocación del mandato como uno de los mecanismos de participación en el art. 70 y se regula con más detalle en el art. 72. La figura se introdujo en el Capítulo sobre los derechos políticos, por lo que no es una mera técnica de gobierno o de estructuración del esquema de los mandatos de los poderes públicos (Ayala, 2004: 73).

En la inclusión del referendo revocatorio en la nueva Constitución venezolana se tuvieron en cuenta cuatro principios: la cualidad de la elección, la intervención popular durante la fase de iniciativa y en la votación, la garantía de legitimidad y la necesidad de asegurar estabilidad y gobernabilidad. Asimismo, la función del referendo revocatorio pasó a ser una vía para solucionar crisis políticas (Guzmán, 2012: 308-309).

El art. 72 de la Constitución establece en Venezuela una vinculación de los ciudadanos con sus representantes de carácter imperativo. Como consecuencia, se tiene «el derecho de solicitarle cuenta de su gestión al mandatario y este está obligado a rendirla, con la posibilidad de revocar dicho mandato en caso de incumplimiento» (Álvarez, 2000: 509).

Para promover el mecanismo es necesario un número de firmas equivalente al 20 % de los inscritos en la circunscripción electoral correspondiente y la revocación tiene efectos cuando participa al menos el 25 % de los electores y se logra un total de votos igual o superior al que obtuvo el representante cuestionado en la última elección.

El plazo para poder solicitar el revocatorio (el paso de la mitad del período de mandato) ha sido interpretado por la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia de tal manera que dicho período es necesario para que «el representante tenga un tiempo suficiente para gobernar o legislar, derecho que le asiste a toda autoridad elegida por el pueblo» (sentencia de 5 de junio de 2002).

Sobre el quórum para que el revocatorio tenga efectos, se han de cumplir dos requisitos: i) asistencia de los electores al acto de votación igual o superior

al 25 % y ii) mayoría de votos emitidos a favor de la revocación que sea igual o mayor al de electores que eligieron al representante. A estas dos reglas constitucionales se le ha añadido otra en las Normas de Referendos Revocatorios dictadas por el Consejo Nacional Electoral. En su art. 60 se establece que, además, el número de votos en contra de la revocación debe ser inferior al de los votos a favor de esta.

En cuanto a las consecuencias de la revocación, la primera es la finalización anticipada del mandato del representante removido, procediendo a su sustitución. Para el caso del presidente de la República, según el art. 233 constitucional, se ha de proceder a una nueva elección. Mientras, se encarga de la Presidencia de la República el vicepresidente del Ejecutivo. Sin embargo, según el mismo precepto, si la revocación se produjese en los últimos dos años de período de mandato, el vicepresidente asume la Presidencia hasta completarlo.

La Sala Constitucional ha interpretado que el presidente revocado no puede participar en la elección que se ha de efectuar para cubrir su falta, dado que «lo contrario supondría una amenaza de fraude a la soberana voluntad popular que se habría expresado mediante el proceso comicial referendario [...]» (sentencia de 28 de agosto de 2003).

Para los gobernadores de los Estados, la Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado dispone que han de ser las Constituciones de los Estados las que regulen cómo suplir su falta, según el art. 16. En cualquier caso, como principio general, se ha dispuesto en el art. 18 que si la falta se cumple antes de la mitad del período, se ha de realizar una nueva votación. En caso de que las Constituciones no prevean el mecanismo de nombramiento y elección de los gobernadores, de manera transitoria, el art. 21 ha dispuesto que si la falta se produce en la segunda mitad del período, la Asamblea Legislativa procede a designar un nuevo gobernador para el resto del período.

Como ya se ha dicho, la revocación del mandato se ha interpretado como una manera de solucionar crisis políticas, como sucedió la única vez que ha sido utilizado en Venezuela. En 2004 se usó este instrumento contra el presidente Hugo Chávez en un clima de movilización social, que involucró un acuerdo entre Gobierno y oposición. El sector opositor, agrupado en la Coordinadora Democrática, apoyado también por medios de comunicación y parte del sector empresarial privado, recogió en cuatro días 3.600.000 firmas, de las cuales 2.400.000 fueron validadas, en un clima de desconfianza y enfrentamiento. El resultado del referéndum, con una participación del 70 %, fue el rechazo a la destitución (59,06 % frente al 40,64 %), por lo que el presidente Chávez quedó ratificado en el cargo.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, a raíz de este proceso, ha tenido oportunidad de pronunciarse acerca de la revocación del mandato

en el caso *San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela*, de 8 de febrero de 2018. El problema a resolver fue que tres personas con relación laboral con el Estado fueron despedidas después de la publicación de la conocida como «Lista Tascón» debido, supuestamente, a que firmaron la solicitud de revocatorio contra el presidente Chávez.

En esta sentencia la Corte recuerda que el art. 23 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos reconoce «el derecho a participar activamente en la dirección de los asuntos públicos directamente, mediante referendos, plebiscitos o consultas o bien, por medio de representantes libremente elegidos» (párr. 111). Teniendo en cuenta lo anterior, se entiende que el derecho a solicitar y participar en un procedimiento revocatorio es un derecho político protegido por la Convención (párr. 112). En torno a ello, se establecen una serie de normas que se han de respetar en esos procesos. En primer lugar, el acto de firmar la solicitud de referendo en aquellos países donde está reconocido este instrumento «conlleva intrínsecamente el ejercicio de un derecho de participación política [...] y protegido entonces por el art. 23 de la Convención» (párr. 117). En segundo lugar, se establece el deber de no publicar los nombres de los firmantes por parte del Estado dado que, en caso contrario, se podría considerar que el proceso no tuvo las garantías suficientes ante posibles actos o amenazas de represalia, como el caso que analiza la sentencia (párr. 133). Por último, se declara el deber de no utilizar por parte del Estado con fines políticos los nombres de los firmantes (párr. 151). Por estos motivos el Estado de Venezuela fue condenado por la Corte.

2.6. La nueva regulación en México

México es el último país de América que ha regulado la revocación del mandato. En diciembre de 2019 se aprobó la reforma constitucional por la cual se introdujo para el Presidente de la República¹³. La institución no era desconocida en este país. Ya se normaba en varios Estados mexicanos¹⁴ y,

¹³ <https://bit.ly/3KI1klq>. La propuesta introduce también la consulta popular, pero solo nos referiremos a la revocación de mandato.

¹⁴ Art. 17 de la Constitución de Aguascalientes, art. 12 de la Constitución de Baja California, art. 53 y ss. de la Ley de Participación de Chihuahua, art. 25 de la Constitución de Ciudad de México, artículo 19 de la Constitución de Guerrero, art. 11 de la Constitución Jalisco, art. 19 bis de la Constitución de Morelos, art. 59 y ss. de la Ley de Participación de Nuevo León, art. 25 de la Constitución de Oaxaca, art. 150 de la Constitución de Sinaloa, art. 30 de la Constitución de Yucatán y art. 14.3 de la Constitución de Zacatecas. Todas las Constituciones de estos Estados han sido consultadas antes de la modificación de la Constitución federal de 2019.

como se verá a continuación, se han realizado previamente varias propuestas de reforma constitucional que han pretendido introducir este mecanismo de control y participación a nivel federal.

El problema de que la revocación de mandato se extendiera en numerosos Estados era su debilidad, dado que la Suprema Corte de Justicia de la Nación había dictado en 2012 y 2013 la inconstitucionalidad de las regulaciones del revocatorio en las Constituciones de Yucatán y Chihuahua. Por tanto, «cualquier acción de inconstitucionalidad, juicio de amparo o juicio de protección de derechos político-electorales interpuesto por los afectados podría dar al traste con las regulaciones estatales y paralizar su puesta en práctica» (Garrido, 2021: 335-336), situación que ha cambiado radicalmente desde que ha entrado en vigor la reforma constitucional.

En México existe poca experiencia en el desarrollo de instituciones de democracia directa y participativa a nivel federal, ya que fue a partir de la reforma constitucional operada en 2012 cuando se introdujeron nuevos mecanismos de este tipo en su Constitución, como la consulta ciudadana. En relación con la revocación del mandato, entre 2003 y 2015 se han presentado un total de 24 iniciativas para introducirla (Corzo, 2016: 360 y 364).

Estas iniciativas, como ha señalado la doctrina mexicana, de forma parecida a la regulación de otros países, se realizan en el contexto de entender la revocación del mandato como una opción para que el pueblo tenga «la posibilidad de dar por terminada la cesión de poder hecha a favor del gobernante electo, cuando se ha dejado de cumplir con el mandato otorgado, o por haberse perdido la confianza en ellos depositada» (Cienfuegos, 2000: 22); y como un mecanismo de participación y control (Zapata, 2017). De esta forma, la aplicación del mecanismo revocatorio en México potencia «el principio democrático consagrado en el art. 39 de la Constitución Federal ya que la potestad de separar de su cargo a un funcionario antes de que concluya su periodo, debiera ser considerado como una consecuencia natural del ejercicio del poder soberano que reside y dimana del pueblo» (Limón, 2018: 29).

En la actual legislatura se han presentado diversas iniciativas de reforma constitucional en materia de consulta popular y revocación del mandato en la Cámara de Diputados, que la Comisión de Puntos Constitucionales agrupó con la intención de hacer una única propuesta¹⁵. La diferencia con otros mandatos previos es que estas iniciativas también han sido presentadas por el partido

¹⁵ En materia de revocación de mandato se han presentado hasta siete propuestas de reforma constitucional de diputados pertenecientes a diversos Grupos Parlamentarios, en concreto: Movimiento Ciudadano, Partido del Trabajo, Morena y Partido Revolucionario Institucional. Datos extraídos de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de

actualmente en el Gobierno (Morena) (Corzo, 2016: 364). La Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados señaló, en relación con estas propuestas, la disposición de la mayoría de partidos con representación parlamentaria de implementar este mecanismo como «un instrumento indispensable para la transformación democrática del régimen político [...] que restringe la tendencia del ejercicio del poder con todas sus consecuencias, en cuanto a la arbitrariedad y el abuso en el ejercicio del mando», además de que con ella se «busca resolver una crisis de confianza hacia el gobierno, al destituir a quien tiene un cargo y lo realiza negativamente»¹⁶. Además, indicó como argumentos favorables a introducir el referéndum revocatorio, entre otros, el fortalecimiento de la soberanía popular, una mayor cercanía entre representantes y representados, un incentivo a la responsabilidad o un fortalecimiento del sistema representativo¹⁷.

La Comisión realizó un dictamen en el que destacó las siguientes propuestas de reforma en cuanto a la revocación del mandato, que fue aprobado por el Pleno de la Cámara de Diputados con 329 votos a favor, 153 en contra y 2 abstenciones (Garrido, 2021: 347):

1) Adicionar en el art. 35 el derecho de los ciudadanos a votar en los procesos de revocación del mandato, haciendo mención expresa al del presidente de la República. Este proceso se podría iniciar a solicitud del propio presidente, el 33 % de los integrantes de cualquiera de las Cámaras o el 3 % de electores.

2) En esa misma adición se disponía el límite temporal de que se ha de solicitar durante el primer período ordinario del segundo año de la Legislatura.

3) La revocación del mandato sería vinculante cuando concurren al menos el 40 % de los electores y voten a favor la mayoría absoluta de quienes acudieron a las urnas.

4) Se añadía en el art. 83 el objetivo de la revocación del mandato del presidente: la decisión ciudadana de que permanezca o no como titular del Poder Ejecutivo del país.

5) Se proponía añadir en el art. 116.I que las Constituciones de los Estados puedan regular el proceso de revocación de sus gobernadores, que se debería llevar a cabo durante el tercer año del período para el cual fue elegido.

Diputados de México, LXIV Legislatura, 14 de marzo de 2019, año XXII, número 5238-II.

¹⁶ Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de México, LXIV Legislatura, 14 de marzo de 2019, año XXII, número 5238-II, pp. 34 y 35.

¹⁷ Ídem, pp. 39-41.

Se observa, por tanto, que se pretendía introducir la revocación del mandato como un derecho político de los ciudadanos y no tanto como expresión de la soberanía popular. En relación con ello, Corzo Sosa (2016: 371) ha dicho lo siguiente:

[...] la diferencia entre ubicar la revocación de mandato como expresión de la soberanía estatal o como un derecho político es relevante, ya que en el primer caso la revocación del mandato viene a constituirse como producto de la decisión del pueblo soberano, exactamente en correspondencia a la elección de un representante popular, mientras que la revocación como un derecho político no es sino el ejercicio individual de un derecho, con independencia de si deba formularse o no una voluntad política para decidir una determinada cuestión [...]. Hablar, en cambio, de un derecho político es reconocer el derecho de cualquier persona, con independencia de si ejerció el voto o no lo hizo, pero considerando que es destinatario de las acciones gubernamentales que la persona electa realice en un determinado momento». Pero —continúa el autor— «ambas posiciones no son contradictorias, sino más bien complementarias. La revocación del mandato debe ser vista como una institución de la democracia participativa en tanto expresión de la soberanía popular pero al mismo tiempo como un derecho político que tienen los ciudadanos en cuanto destinatarios de la acción gubernamental.

Tras el paso de la propuesta por el Senado, donde fue aprobado por 98 votos a favor, 22 en contra y ninguna abstención (Garrido, 2021: 348), y por las legislaturas de los Estados para su ratificación, conforme al art. 135 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, la redacción final de la reforma ha ido en la línea de lo que ya se anunciaba en la propuesta, aunque se han modulado algunos puntos:

1) El art. 35 regula que la petición formulada por al menos el 3% de los inscritos en la lista nominal de electores para iniciar una revocación del mandato del presidente debe corresponder por lo menos a 17 entidades federativas que, a su vez, representen al menos el 3% de la lista nominal de electores en cada una de ellas. Solo se podrá solicitar por este medio. De la propuesta inicial se elimina la posibilidad de que el proceso lo pudiera iniciar el propio presidente o los integrantes de cualquiera de las Cámaras.

2) El límite temporal finalmente dispuesto es que se ha de solicitar durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del período constitucional y en una sola ocasión.

3) Se mantiene la vinculatoriedad del resultado del referéndum revocatorio cuando concurran a la votación, al menos, el 40% de los electores y voten a favor de la revocación la mayoría absoluta de quienes acudieron a las urnas.

4) Se elimina la mención que se pretendía hacer en el art. 83 de la Constitución sobre el objetivo de la revocación del mandato del presidente. Finalmente se dispone en el art. 81 la posibilidad de la revocación del presidente, que es elegido de forma directa por todos los ciudadanos, según el propio precepto.

5) Se regula definitivamente cómo se dispondrá la elección del nuevo presidente en caso de que la revocación fuera exitosa. El art. 84 dispone que asumirá provisionalmente la Presidencia del Ejecutivo quien ocupe la Presidencia del Congreso y, en los treinta días siguientes a la revocación, será el propio Congreso quien elija a un nuevo presidente.

6) Finalmente el art. 116.I establece que las Constituciones de los Estados han de establecer las normas para la revocación del mandato de los gobernadores.

De la propuesta de reforma constitucional realizada por la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados se observaban varios problemas, si la comparamos con los ordenamientos jurídicos analizados hasta ahora, algunos de los cuales han sido resueltos con la redacción final de la reforma pero otros no:

1) La reforma constitucional solo hace mención expresa a la regulación de la revocación del presidente y de los gobernadores de los Estados, pero no queda claro si el proceso revocatorio también puede extenderse a diputados federales, senadores, diputados de las entidades locales o de los integrantes de los ayuntamientos¹⁸.

2) No se establece ninguna causa que fundamente el inicio del proceso revocatorio, por lo que parece que la propuesta hace referencia a una revocación libre sujeta a cuestiones eminentemente políticas, como la falta de confianza de los ciudadanos hacia el presidente.

3) La propuesta de reforma no regulaba cómo proceder en caso de remoción del Presidente o representante removido, lo cual ha sido mejorado con la redacción final de la reforma. Pero la regulación final es contradictoria con lo dispuesto en la propia Constitución. La previsión en la cual se dice que, en caso de éxito de la revocación del mandato, el nuevo presidente será elegido por la Cámara de Diputados, es discordante con el art. 81 de la Constitución, que establece que el Presidente es elegido de manera directa. Podría haber sido

¹⁸ La propuesta realizada por el Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano sí que incluía la mención expresa de que podrían ser sujetos de revocación de mandato el presidente de la República, los diputados federales, senadores, gobernadores de las entidades federativas, diputados locales e integrantes de los ayuntamientos. Gaceta Parlamentaria, número 5121-I, de martes 25 de septiembre de 2018.

mejor una regulación en la cual se estableciera que el nuevo Presidente sería elegido por los ciudadanos hasta el final de la legislatura, para mantener una cohesión interna en el texto constitucional.

4) El porcentaje para iniciar el proceso revocatorio del presidente es muy bajo. Tan solo se pide el 3 % de las firmas de los electores (los porcentajes más bajos, como se ha visto, son del 7 % en la ciudad de Lima, el 10 % en Ecuador para representantes que no sean el presidente o el 12 % para el gobernador de California). Aunque es cierto que la redacción final de la reforma, con la obligatoriedad de que concurra ese mismo porcentaje de firmas en diecisiete Estados para que se inicie el proceso revocatorio, ha endurecido los requisitos de la propuesta inicial. Pero este bajo porcentaje, junto con la ausencia de causas, puede traer como consecuencias desestabilidad política y abuso de un instrumento que ha de tener un carácter muy excepcional.

5) La redacción final ordena la revocación del mandato como una forma de control popular al presidente. Era preocupante la posibilidad establecida en la propuesta según la cual podría iniciar el proceso revocatorio el propio presidente, como si fuera una autoenmienda a su mandato o una forma de reforzar su posición a lo largo de la legislatura. La supresión de la posibilidad de que lo inicien el 33 % de cualquiera de los miembros de las Cámaras supone otorgar un mayor protagonismo a los electores en este procedimiento.

IV. CONCLUSIONES

El referéndum revocatorio del mandato es compatible con el mandato representativo, característico de las democracias liberales. Aunque la renovación de la confianza entre representantes y representados se concrete en las elecciones periódicas, también es posible exigir la responsabilidad de los elegidos que hayan decidido apartarse de las propuestas por las que fueron elegidos a través del revocatorio. En este sentido, parte de la doctrina lo ha considerado como un derecho anudado al derecho de elección. Para estos autores, el referéndum revocatorio del mandato no se encontraría dentro de la lógica de la prohibición del mandato imperativo, sino del principio democrático o de la representación.

En cualquier caso, el referéndum revocatorio encuentra su razón de ser en aquellos países que cuentan con órganos unipersonales del poder que han sido elegidos directamente por los ciudadanos. Esta es la causa por la que su mayor desarrollo se ha producido en el continente americano, debido a su forma de gobierno presidencialista.

El presidencialismo ha sido criticado por las dificultades que encuentra a la hora de resolver crisis políticas. Dado que no existen instrumentos políticos de control-sanción al Gobierno en manos del Legislativo, el revocatorio se ha

constituido como una herramienta idónea para ejercer esta fiscalización por el electorado.

Pero es necesaria una regulación eficaz para evitar otros problemas que lleva aparejados y que sea un canal participativo efectivo en manos de los ciudadanos que logre mejorar la relación con sus representantes. Por ejemplo, se ha de procurar evitar su excesiva utilización para que no tenga como consecuencia la desestabilización política o problemas de gobernabilidad, como ha sucedido en Perú, a través de una limitación en el número de ocasiones que se puede usar esta herramienta o la regulación de unos presupuestos de hecho y unos límites temporales claros para otorgar garantías y seguridad jurídica a aquellos ciudadanos que decidan emprender el procedimiento revocatorio y a los propios representantes afectados para que puedan disponer de un período mínimo en el que se pueda evaluar su gestión y se impida que se lleve a cabo un proceso revocatorio cuando están próximas las siguientes elecciones. También es deseable que la iniciativa no esté en manos de alguno de los poderes del Estado, como sucedía en la primera propuesta de regulación del revocatorio en la Constitución de México, para que no se convierta en una suerte de *autocuestión* de confianza, sino que los titulares para promover un referéndum revocatorio sean los ciudadanos, eso sí, con un umbral de firmas lo suficientemente elevado para impedir su uso espurio que, a la vez, no sea excesivo para que pueda llevarse a cabo.

Bibliografía

- Álvarez B. de Mozo, M. (2000). El control popular del poder político: el referéndum revocatorio del mandato del Alcalde. *Cuestiones Políticas*, 25, 97-112.
- Ayala Corao, C. (2004). *El referendo revocatorio. Una herramienta ciudadana de la democracia*. Caracas: Los libros de el Nacional.
- (2006). El referendo revocatorio de los funcionarios de elección popular en Venezuela. En M. Carrasco Durán, F. J. Pérez Royo, J. Urías Martínez y M. J. Terol Becerra (coords.). *Derecho Constitucional para el Siglo XXI. Actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional* (pp. 2919-2985). Madrid: Aranzadi.
- Biglino Campos, P. (2017). Crisis de la representación, legitimidad de ejercicio y formas de responsabilidad. *Revista de Derecho Político*, 100, 481-511. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.100.2017.20707>.
- Blancas Bustamante, C. (2013). La revocación de las autoridades regionales y municipales. *Elecciones*, 13, 79-97. Disponible en: <https://doi.org/10.53557/Elecciones.2013.v12n13.03>.

- Carpizo, J. (1999). México: ¿sistema presidencial o parlamentario? *Cuestiones Constitucionales: Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 1, 49-84. Disponible en: <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.1999.1.5563>.
- Castellanos Santamaría, A. S. (2012). Ecuador: la transformación de las reglas del juego y sus consecuencias (1998-2013). En Y. Welp y U. Serdült (coords.). *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza* (pp. 83-110). Quito: Serie Ciencia y Democracia.
- Chueca Rodríguez, R. (2002). Los malentendidos de la representación. En M. Aragón Reyes, J. Jiménez Campo y J. J. Solozábal Echavarría (coords.). *La Democracia Constitucional. Estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente* (pp. 783-792). Madrid: Congreso de los Diputados; Tribunal Constitucional; Universidad Complutense; Fundación Ortega y Gasset; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Cienfuegos Salgado, D. (2000). La iniciativa popular y el referéndum. Reflexiones sobre su régimen jurídico en el Estado de Guerrero. *Gaceta Nacional de Legislación y Jurisprudencia*, 3, 13-23.
- Corzo Sosa, E. (2016). Partidos políticos e instituciones de democracia participativa en México, con especial referencia a la revocación del mandato y a la iniciativa ciudadana. En P. Biglino Campos (coord.). *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa* (pp. 359-390). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Domínguez Nassar, J. (1979). *El Estado y sus Instituciones*. Valencia: Repromul.
- Ebergardt, M. L. (2013). Crisis de la representación en las democracias presidencialistas latinoamericanas. ¿La revocatoria del mandato como opción? *Elecciones*, 13, 13-52. Disponible en: <https://doi.org/10.53557/Elecciones.2013.v12n13.01>.
- Fernández Cañueto, D. (2020). *Representación política y sistemas sociales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Gámiz Parral, M. N., Calderón Rosas, E., Martínez Ortiz, J. H. y Alanís Herrera, M. M. (2006). *Revocación de mandato*. Durango: Universidad Juárez del Estado de Durango.
- García Álvarez, M. B. (1977). *Textos constitucionales socialistas*. León: Colegio Universitario de León.
- García-Pelayo, M. (1961). *Derecho constitucional comparado*. Madrid: Manuales de la Revista de Occidente.
- Garrido López, C., (2021). La revocación del mandato en las democracias de América Latina. *Teoría y Realidad Constitucional*, 47, 323-353. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.47.2021.30721>.
- Garrorena Morales, A. (1994). *Representación política, elecciones generales y procesos de confianza en la España actual*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.
- Guzmán Hernández, T. Y. (2012). Legados normativos para democratizar la revocatoria de mandato desde el (neo) constitucionalismo latinoamericano. En R. Viciano Pastor (ed.). *Estudios sobre el nuevo Constitucionalismo Latinoamericano* (pp. 299-328). Valencia: Tirant lo Blanch.

- Hernández, P. (2000). *El referendo en Colombia. Una dualidad entre norma y realidad*. Bogotá: Fundación Instituto de Administración Pública.
- Jellinek, G. (1981). *Teoría general del Estado*. Buenos Aires: Albatros.
- Lenin, V., (1980). *La democracia socialista soviética*. Moscú: Progreso.
- Limón Magaña, W. Y. (2018). ¿Revocación del mandato = a juicio político? El caso de Aguascalientes. *Justicia y Sufragio*, 22-29.
- Mainwaring, S. (1995). Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación. *Revista de Estudios Políticos*, 88, 115-144.
- Márquez Calvo, J. (2013). Gobernabilidad local y revocatorias de autoridades municipales en el Perú, 1997-2009. *Elecciones*, 13, 99-136. Disponible en: <https://doi.org/10.53557/Elecciones.2013.v12n13.04>.
- Matusaka, J. G. (2005). Direct Democracy and Fiscal Gridlock: Have Voter initiatives Paralyzed the California Budget? *State Politics and Policy Quarterly*, 5 (3), 248-264. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/153244000500500303>.
- Ortega Santiago, C. (2005). *El mandato representativo de los diputados y senadores*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Qvortrup, M. (2012). La experiencia estadounidense de 1776 a 2012. En Y. Welp y U. Serdült (coords.). *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza* (pp. 207-224). Quito: Serie Ciencia.
- Ramírez Nárdiz, A. (2016). Acerca de la revocatoria de mandato y su hipotética aplicación en España. *Revista de Derecho UNED*, 18, 119-150. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rduned.18.2016.16903>.
- Robledo Silva, P. (2016). Una mirada a la mediación de los partidos políticos en la revocatoria del mandato en Colombia: estudio del caso de Bogotá. En P. Biglino Campos (coord.). *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa* (pp. 327-358). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Rousseau, J. J. (1999). *El contrato social o principios de Derecho Político*. Elaleph.
- Rubio Llorente, F. (1985). El parlamento y la representación política. En *I Jornadas de Derecho Parlamentario: 21, 22 y 23 de marzo de 1984* (pp. 145-170). Madrid: Congreso de los Diputados.
- Serdült, U. (2012). Una institución durmiente: historia, normas legales y prácticas de la revocatoria en Suiza. En Y. Welp y U. Serdült (coords.). *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza* (pp. 225-243). Quito: Serie Ciencia y Democracia.
- Tardío Pato, J. A. (2021). La denominada «democracia participativa» como género distinto de la democracia directa y la democracia representativa. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 21, 203-220. Disponible en: <https://doi.org/10.47919/FMGA.CM21.0110>.
- Urcuyo Fournier, C. (1995). Presidencialismo versus parlamentarismo: una falsa confrontación. *Revista Parlamentaria. Perspectivas de la forma de gobierno*, 1, 19-36.
- Verdugo Silva, J. T. (2007). *La revocatoria del mandato en el Ecuador, países de la Comunidad Andina y del continente americano*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

- Viciano Pastor, R. y González Cadenas, D. (2020). La revisión de constituciones estatales de Estados Unidos: procedimiento y mecanismos de participación ciudadana. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 32, 45-76.
- Welp, Y. (2013). ¿Por qué Perú? Análisis de la revocatoria del mandato en perspectiva comparada. *Elecciones*, 13, 53-78. Disponible en: <https://doi.org/10.53557/Elecciones.2013.v12n13.02>.
- Welp, Y. y Serdült, U. (2014). Cuando es peor el remedio que la enfermedad. Análisis de la revocatoria del mandato en los municipios de los países andinos. En A. Lissidini, Y. Welp y D. Zovatto (comps.). *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina* (pp. 107-130). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Zapata Cruz, J. C. (2017). La participación indirecta de la sociedad en el Estado de derecho mexicano. *Hechos y Derechos*, 40, 1-8.