



¿ES LA REVOCACIÓN DE MANDATO

un instrumento plebiscitario?

JAIME CÁRDENAS GRACIA

SERIE

OPINIONES TÉCNICAS SOBRE TEMAS DE RELEVANCIA NACIONAL

07

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

OPINIONES TÉCNICAS SOBRE TEMAS DE RELEVANCIA NACIONAL, núm. 7

Dra. Nuria González Martín
Coordinadora de la serie

COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero
Secretario Técnico

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho
Jefa del Departamento de Publicaciones

Lic. Christopher Raúl Martínez Santana
Cuidado de la edición

Lic. Edith Aguilar Gálvez
Diseño de cubierta e interiores y formación en computadora



¿ES LA REVOCACIÓN DE MANDATO

un instrumento plebiscitario?

JAIME CÁRDENAS GRACIA

**Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad
Nacional Autónoma de México.**

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio
sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Primera edición: 3 de mayo de 2019

DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México

Impreso y hecho en México

ISBN Serie Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional: 978-607-30-1256-0

ISBN número 07: en trámite (versión electrónica)

Contenido

7

Introducción

15

La causa profunda que ayuda a explicar la necesidad de la revocación de mandato: la crisis de la democracia representativa motivada por políticas neoliberales

27

Un análisis desde la teoría de Linz a la revocatoria de mandato presidencial

37

El dictamen de la Cámara de Diputados del 14 de marzo de 2019 que aprueba la consulta popular y la revocación de mandato

41

Críticas al dictamen de la Cámara de Diputados del 14 de marzo de 2019

45

47

Conclusiones

Bibliografía

Introducción

El primer párrafo del artículo 41 constitucional señala que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión —aunque no sólo, pues desde 2012 se han incluido en el sistema constitucional federal tibios medios de democracia directa, tales como la iniciativa legislativa popular, las candidaturas independientes y las consultas ciudadanas—, y desde 2001 el artículo 2o. de la Constitución reconoce el derecho de los pueblos originarios a dotarse de sistemas normativos y estructuras de gobierno propios. Lo anterior implica que la soberanía puede ejercerse por vías diferentes a las estrictamente representativas, y que en México constitucionalmente es posible la inclusión de mecanismos de democracia directa, como la revocación de mandato de sus gobernantes electos.

Se define la revocación de mandato como el procedimiento institucional que permite la remoción de los representantes electos por parte de sus electores.¹ Para el tratadista argentino Mario Justo López,² la revocación de mandato o *recall* es un procedimiento para destituir a los representantes o funcionarios elegidos antes de que se cumpla el plazo fijado para su actuación, y cuyo objeto radica en mantener constantemente responsables ante sus electores a los funcionarios públicos elegidos. La revocación de mandato otorga a la población la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo de elección popular como resultado

¹ Nohlen, Dieter (coord.), *Diccionario de ciencia política*, México, Porrúa, 2006, p. 1226.

² López, Mario Justo, *Manual de derecho político*, Buenos Aires, Kapelusz, 1975.

de un proceso de consulta también popular.³ Se trata de un instrumento de defensa de los ciudadanos frente a los gobernantes devenidos populares.⁴

De acuerdo con estas definiciones, pueden identificarse los siguientes rasgos característicos de este mecanismo jurídico-constitucional:

- a) Es un derecho político reconocido a los ciudadanos, previsto constitucional y legalmente en algunos países.
- b) Tiene por objeto la destitución de un servidor público de elección popular antes de que expire el periodo de su mandato.
- c) Requiere el acuerdo de la mayoría de los electores que participan en el proceso revocatorio en el porcentaje que establezca cada Constitución, y exige un porcentaje de ciudadanos para iniciarlo.
- d) Su carácter vinculante depende de la determinación de la propia Constitución.
- e) Puede promoverse con expresión de causa o sin determinación de ella, con pruebas o sin ellas. Las causas y las pruebas no son importantes. Se trata de una decisión ciudadana.
- f) No debe confundirse con el *impeachment* o juicio político ni con ningún otro procedimiento de responsabilidad de carácter jurídico.
- g) Es un procedimiento eminentemente político, en el sentido de que los ciudadanos tienen el derecho, en ejercicio de su soberanía, de deponer a sus gobernantes electos a través de una consulta organizada para ese fin.

³ Zovatto, Daniel, "Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007", en Lissidini, A. *et al.*, *Democracia directa en Latinoamérica*, Buenos Aires, Prometeo, 2008, p. 260.

⁴ Eberhardt, M. L., "Crisis de la representación en las democracias presidencialistas latinoamericanas. ¿La revocatoria de mandato como opción?", *Elecciones*, Lima, vol. 12, núm. 13, enero-diciembre de 2013.

La revocación de mandato se encuentra prevista en las Constituciones locales de distintas entidades de la República, ya sea respecto a autoridades estatales o municipales. Entre esas Constituciones están Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en algunos casos —Chihuahua y Yucatán—, ha considerado a la figura como inconstitucional, por no estar prevista en la Constitución federal y porque, a juicio de ese Tribunal, las únicas causas de destitución e inhabilitación de funcionarios electos son las del título IV de esa Constitución.⁵

Recientemente, la Constitución de la Ciudad de México la contempló —5 de febrero de 2017—. En el artículo 25 de ese texto constitucional se enlistan los mecanismos de democracia directa: la iniciativa ciudadana, el referéndum, el plebiscito, la consulta ciudadana, la consulta popular y la revocación de mandato. Las críticas que podemos adelantar a estos instrumentos son que se exigen umbrales difíciles de superar para su procedencia —números altos de ciudadanos inscritos en el listado nominal de electores— y que existen materias como la penal o la tributaria que no son susceptibles de plantearse a través de los medios de democracia directa.

El artículo 25 G de la Constitución de la Ciudad de México señala sobre la revocación de mandato lo siguiente: 1) las y los ciudadanos tienen derecho a solicitar la revocación de mandato de representantes electos cuando así lo demande al menos el 10% de las personas inscritas en la lista nominal de electores del ámbito respectivo; 2) la consulta para la revocación de mandato sólo procederá una vez, cuando haya transcurrido al menos la mitad

⁵ Resolución dictada en la Acción de inconstitucionalidad 63/2009 y sus acumuladas 64/2009 y 65/2009, promovida por legisladores de Chihuahua, el Partido del Trabajo y el procurador general de la República. *Diario Oficial de la Federación* del 29 de enero de 2010.

de la duración del cargo de representación popular de que se trate, y 3) serán obligatorios los resultados de la revocación de mandato siempre que participe al menos el 40% de las personas inscritas en el listado nominal de electores del ámbito respectivo y que de éstas el 60% se manifieste a favor de la revocación.

Esta regulación presenta, a nuestro juicio, las siguientes deficiencias: a) es muy alto el porcentaje de ciudadanos —el 10%— para iniciar la revocación; b) la consulta sobre revocación de mandato no procede en cualquier tiempo, sino sólo una vez, cuando haya transcurrido la mitad del mandato, y c) también resultan excesivos los porcentajes para considerar vinculante al procedimiento de revocación.⁶

En América Latina está prevista la revocación de mandato a nivel nacional o subnacional en países como Argentina, Colombia,⁷ Ecuador, Bolivia, Panamá, Perú y Venezuela. En Bolivia, Ecuador y Venezuela se encuentra reconocida también para el presidente de la República.

La Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009, en su artículo 171, señala: “En caso de revocatoria de mandato, la Presidenta o el Presidente del Estado cesará de inmediato en sus funciones debiendo asumir la Presidencia la persona que ejerza la Vicepresidencia, quien convocará de forma inmediata a elecciones a la Presidencia del Estado a realizarse en el plazo máximo de noventa días”. Evo Morales se sometió a un procedimiento de revocación de mandato en 2008, del que salió fortalecido.⁸

⁶ Cárdenas Gracia, Jaime, *La Constitución de la Ciudad de México. Análisis crítico*, México, Instituto Belisario Domínguez-UNAM, 2017.

⁷ El derecho de revocación se encuentra proclamado en el artículo 103 de la Constitución de Colombia de 1991, dentro del capítulo consagrado a las “formas de participación democrática”, bajo la denominación “revocatoria del mandato”. El precepto establece que “Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referéndum, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato”, y encomienda su regulación a la ley.

⁸ Eberhardt, M. L., *op. cit.*

En la Constitución ecuatoriana de 2008, sus artículos 105 y 106 determinan lo siguiente:

Las personas en goce de sus derechos políticos podrán revocar el mandato de las autoridades de elección popular. La solicitud de revocatoria de mandato podrá presentarse una vez cumplido el primero y antes del último año del período para el que fue electa la autoridad cuestionada. Durante el período de gestión de una autoridad podrá realizarse sólo un proceso de revocatoria del mandato. La solicitud de revocatoria deberá respaldarse por un número no inferior al diez por ciento de personas inscritas en el registro electoral correspondiente. Para el caso de la Presidenta o Presidente de la República se requerirá el respaldo de un número no inferior al quince por ciento de los inscritos en el registro electoral... El Consejo Nacional Electoral, una vez que conozca la decisión de la Presidenta o Presidente de la República o de los gobiernos autónomos descentralizados, o acepte la solicitud presentada por la ciudadanía, convocará en el plazo de quince días a referéndum, consulta popular o revocatoria de mandato, que deberá efectuarse en los siguientes sesenta días. Para la aprobación de un asunto propuesto a referéndum, consulta popular o revocatoria de mandato, se requerirá la mayoría absoluta de los votos válidos, salvo la revocatoria de la Presidenta o Presidente de la República en cuyo caso se requerirá la mayoría absoluta de los sufragantes. El pronunciamiento popular será de obligatorio e inmediato cumplimiento. En el caso de revocatoria de mandato la autoridad cuestionada será cesada de su cargo y será reemplazada por quien corresponda de acuerdo a la Constitución.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, en su artículo 72, indica:

Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables. Transcurrida la mitad del periodo para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria, un número no menor del veinte por ciento de electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria a referendo para revocar su

mandato. Cuando igual o mayor número de electores y electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hubieren votado a favor de la revocatoria, siempre que haya concurrido al referendo un número de electores y electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los electores y electoras inscritos, se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y la ley. La revocatoria de mandato para los cuerpos colegiados se realizará de acuerdo con lo que establezca la ley. Durante el periodo para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de mandato.

El ejemplo más conocido de revocación en ese país lo protagonizó Hugo Chávez en 2004, en el que el 40.74% de los electores votaron “sí” a la revocación y un 59.25% votaron por la negativa, es decir, no se actualizó la revocación efectiva.

En Estados Unidos, la revocación de mandato existe desde hace aproximadamente un siglo en algunos estados y está contemplada en las siguientes entidades de ese país: Alaska, Kansas, Nueva Jersey, Arizona, Luisiana, Dakota del Norte, California, Michigan, Oregón, Colorado, Minesota, Rhode Island, Georgia, Montana, Washington, Idaho, Nevada y Wisconsin. De acuerdo con Cronin, desde la existencia del *recall* se han celebrado aproximadamente 5,000 procedimientos.⁹ En el estado de Montana se permite también la destitución de funcionarios administrativos no electos popularmente. En Estados Unidos, la mayoría de las normas relativas a la destitución prohíben su uso durante los primeros 12 meses del mandato de los funcionarios y, en cinco estados, durante los últimos 180 días de ejercicio del cargo.

La Confederación Helvética la prevé en los siguientes cantones: Berna, Schaffhausen, Solothurn, Thurgau, Ticino y Uri. También existe en países como Taiwán, Etiopía, Liechtenstein, Nigeria o Palaos.¹⁰

⁹ Cronin, T. E., “The Recall Device”, *Direct Democracy. The Politics of Referendum, Initiative and Recall*, Harvard University Press, 1989.

¹⁰ García Lema, A. M., *La reforma por dentro. La difícil construcción del consenso constitucional*, Buenos Aires, Planeta, 1994, p. 260.

En México, el artículo 115 de la Constitución federal establece una forma de revocación de mandato —no ciudadana— como facultad de los congresos locales, al señalar en su base I, párrafo tercero, lo siguiente:

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y *suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros*, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

Una democracia deficitaria y en ciernes, como la mexicana, requiere fortalecer sus mecanismos de participación ciudadana, en donde el electorado tenga el derecho de revocar un mandato cuando la mala actuación de sus representantes, a juicio de los ciudadanos, así lo amerite; de lo contrario, la ciudadanía queda sujeta a los arbitrios y designios de un diputado, un senador, un gobernador o un presidente de la República desvinculado a los intereses y necesidades sociales. La revocación de mandato es, por tanto, un mecanismo de rendición de cuentas que evita la democracia delegativa —los cheques en blanco— y actúa en tiempos de neoliberalismo como un instrumento para que el gobernante no entregue los recursos de la nación y las políticas públicas a las elites nacionales y transnacionales.

La causa profunda que ayuda a explicar la necesidad de la revocación de mandato: la crisis de la democracia representativa motivada por políticas neoliberales

La democracia representativa como idea nació en un mundo que ahora no existe. Ésta fue pensada para un Estado que se reducía a garantizar, sin intervenir, el libre desarrollo de las relaciones sociales y económicas privadas. Adam Smith concedía al Estado tres funciones: a) acometer aquellas obras y servicios de interés público que no sean campo de empresas privadas; b) garantizar el orden público, y c) garantizar la defensa de la nación en contra de las agresiones exteriores.¹¹ Tales eran los deberes que el liberalismo acepta con carácter general. Cualquier otra función era inaceptable para el Estado liberal de derecho del siglo XIX.

Como dice Reinhard Kühnl, ya los fisiócratas franceses, haciendo referencia a la agricultura, habían formulado la doctrina de que el individuo tenía que ser dueño de sus propios intereses económicos para que pudiera tener lugar una distribución armónica de la actividad y la propiedad. Según esa doctrina, era tarea del Estado el suprimir todos los obstáculos que se opusieran al “orden natural”. A partir de Adam Smith, la economía debía desarrollarse, según leyes naturales, en provecho del bienestar común, siempre y cuando se le diera libre curso. De esta forma, el Estado tenía que garantizar las bases de una sociedad de propietarios particulares autónomos mediante la salvaguarda de principios jurídicos como la democracia represen-

¹¹ Smith, Adam, *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 1958.

tativa, la autonomía privada de la voluntad, la libertad del contrato, la libertad de comercio, la libertad de la propiedad, la libertad de la herencia y la libre competencia del mercado.¹²

Las sociedades y el Estado jamás fueron así —los individuos nunca se conformaron como propietarios particulares autónomos—. En los últimos siglos, hemos tenido colonialismo, conquistas, desigualdades extremas, exclusión, altos niveles de pobreza y marginación.¹³ Ni el Estado liberal fue una realidad en el siglo XIX ni el Estado del bienestar lo fue en el siglo XX ni el Estado constitucional y democrático de derecho lo es en el siglo XXI.

La democracia representativa del Estado del bienestar del siglo XX fue, como señaló Schumpeter,¹⁴ un mero mecanismo para la selección de elites o, como dijo Popper,¹⁵ un procedimiento de destitución de gobernantes. La democracia en esta concepción formal y minimalista se concretaba y concluía en lo electoral, sin que importara mucho la calidad de las reglas e instituciones o el nivel de participación y deliberación de los asuntos públicos. Se trató de una mistificación que paralizó el sentido de la democracia en el tiempo.¹⁶ La democracia ponía fin a la historia si era sólo una cuestión de reglas y procedimientos para saber quién gobierna y cómo gobernará.

Las visiones minimalistas de la democracia centradas en lo electoral, además de incorrectas, son falsas si tratamos de concebir a la democracia desde sus fines —garantizar la libertad, la igualdad y la justicia—. Los principios de elecciones libres, auténticas y periódicas,

¹² Kühnl, Reinhard, "El liberalismo", en Abendroth, Wolfgang y Lenk, Kurt, *Introducción a la ciencia política*, Barcelona, Anagrama, 1971, p. 79.

¹³ Cárdenas Gracia, Jaime, *El modelo jurídico del neoliberalismo*, México, Flores-UNAM, 2016; Cárdenas Gracia, Jaime, *Del Estado absoluto al Estado neoliberal*, México, UNAM, 2017.

¹⁴ Schumpeter, Joseph, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York, Harper, 1962, pp. 219 y ss.

¹⁵ Popper, Karl, *La sociedad abierta y sus enemigos*, Barcelona, Paidós Ibérica, 2010.

¹⁶ Vega, Pedro de, "La democracia como proceso (algunas consideraciones desde el presente del republicanismo de Maquiavelo)", en Guerra, Alfonso y Tezanos, José Félix (eds.), *Alternativas para el siglo XXI. I Encuentro Salamanca*, Madrid, Sistema, 2003, p. 465.

aunque se satisfagan, no son suficientes,¹⁷ porque la ciudadanía no tiene sólo una dimensión política, sino también una social y económica, que mira o debe mirar por el bienestar de las personas y que procura reforzar la civilidad y potenciar las redes del beneficio social. No podemos ver a las personas como individuos aislados y atomizados;¹⁸ la ciudadanía tiene también una dimensión económica, es decir, los ciudadanos deben decidir con sus conciudadanos qué se produce, cómo y para qué —la democracia económica a la que nunca se ha llegado—. Asimismo, la democracia tiene que ver con los resultados de las decisiones colectivas; éstos deben beneficiar, además, a las mayorías de cada sociedad. ¿Qué sentido tiene que elija la mayoría en procedimientos representativos si los resultados de las decisiones colectivas benefician sólo al 1% de una minoría?

¿Puede decidir una elite nacional o transnacional sin escuchar a los sectores involucrados, sin dar la debida participación en las decisiones a los que sean ciudadanos más allá de los momentos electorales, sin la deliberación y transparencia necesaria? Nosotros consideramos que no todos los procedimientos importan o valen lo mismo, por lo cual hay de procedimientos a procedimientos. Algunos son más abiertos, más transparentes o más deliberativos y participativos¹⁹ que otros. No es lo mismo, por ejemplo, contar con procedimientos que promuevan la oligarquización en los partidos, que otros que atiendan la democracia interna en ellos; no es lo mismo que la democracia sea electoral o que, incluso siéndolo, también promueva instrumentos participativos y deliberativos, y no todos los modelos de división de poderes, de forma de gobierno o de Estado federal son iguales y dan lo mismo, en términos del nivel y calidad de la democracia.

¹⁷ Bobbio, Norberto, *Teoría general de la política*, Madrid, Trotta, 2003, pp. 459 y 460.

¹⁸ Cortina, Adela, "Claves para un desarrollo de la democracia", en Guerra, Alfonso y Tezanos, José Félix (eds.), *Alternativas para el siglo XXI. I Encuentro Salamanca*, Madrid, Sistema, 2003, p. 418.

¹⁹ Díaz, Elías, "La universalización de la democracia", en Guerra, Alfonso y Tezanos, José Félix (eds.), *Alternativas para el siglo XXI. I Encuentro Salamanca*, Madrid, Sistema, 2003, pp. 439-459.

Lo anterior nos demuestra que la democracia no significa sólo la existencia de elecciones y partidos competitivos; seguramente por ahí se empieza, pero eso no basta para hablar de democracia. Las posiciones minimalistas de Schumpeter o de Popper, como lo ha demostrado Larry Diamond,²⁰ conllevan a la falacia electoralista, pues no por contar con elecciones se califica a un país de democrático, sino que es necesario ver cómo se garantizan las libertades y las modalidades de expresión de la sociedad civil o, en otras palabras, los requerimientos institucionales de la democracia, como el *rule of law*, la división de poderes, la rendición de cuentas, y, en general, advertir si las condiciones o elementos institucionales del ejercicio del poder forman parte integrante del concepto de democracia. Las reglas e instituciones electorales, por sí mismas, sin otros arreglos institucionales que promuevan los derechos humanos, fundamentalmente los sociales, hacen imposible que hablemos de una democracia.²¹

En la actualidad (siglo XXI), vivimos en sociedades y Estados neoliberales globalizados. El neoliberalismo es una teoría geopolítica de dominación y no sólo es una estructura económica, sino también un esquema integral que conjuga la violencia política, militar, ideológica, jurídica y estatal, para que las transformaciones estructurales que se promueven a nivel nacional y global pongan a las anteriores variables de su lado, con el propósito de modificar, en beneficio de las clases dominantes, los elementos que conforman la convivencia social de la nueva forma de dominación política.²² El neoliberalismo globalizador es, entonces, no sólo una herramienta de la geopolítica, sino que también es la manera contemporánea en la que se realizan las vías de la geopolítica.

²⁰ Diamond, Larry, *Developing Democracy Toward Consolidation*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1999.

²¹ Przeworski, Adam, "Minimalist Conception of Democracy: A Defense", en Shapiro, Ian y Hacker-Cordón, Casiano, *Democracy's Value*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 23-55.

²² Harvey, David, *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid, Akal, 2007; Harvey, David, *El nuevo imperialismo*, Madrid, Akal, 2004; Harvey, David, *El enigma del capital y la crisis del capitalismo*, Madrid, Akal, 2012; Harvey, David, *Seventeen Contradictions and the End of Capitalism*, Oxford-Nueva York, Oxford University Press, 2014.

En el plano sociológico, las sociedades no han pasado a la acción colectiva. La democracia social, al igual que la democracia económica, no ha sido una realidad al interior de los Estados. La propiedad, el contrato, las formas establecidas de desigualdad social, etcétera, se expresan como un ámbito diferenciado del sistema político. Son instituciones que se aceptaban acríticamente por distintos sectores sociales —salvo algunas excepciones de lo que se llamó la contracultura en el siglo XX, por ejemplo—, no se cuestionaban ampliamente y formaban parte de lo que los ciudadanos estimaban su vida personal o íntima, la que está separada de la esfera pública y que no es susceptible de deliberación y de movilización política. Las relaciones sociales no se democratizaron con suficiencia en el siglo XX ni lo están haciendo en el siglo XXI. No se promovieron sociedades más comunitarias, de respaldo y apoyo mutuo entre sus miembros, sino que se ahondó el individualismo y el particularismo, bajo la fiebre de las sociedades del ocio, del consumo y del espectáculo.²³

La democracia representativa electoral está en una profunda crisis en el mundo entero. Entre las razones contextuales y propias de esa profunda crisis, encuentro a las siguientes:

- 1) El modelo neoliberal vigente genera, como nunca antes en la historia del capitalismo, profunda desigualdad, exclusión y neocolonialismo, y la democracia representativa es incapaz de brindar alguna solución al respecto.
- 2) Los diseños institucionales del neoliberalismo —reformas estructurales, algunas de ellas electorales promotoras de una democracia de baja intensidad— son para favorecer a las elites económicas y políticas.
- 3) Se entroniza la democracia electoral de baja intensidad —votar en las elecciones para escoger entre partidos y candidatos y otorgar un cheque en blanco al gobernante, quien puede aliarse con las elites en contra de los ciudada-

²³ Luhmann, Niklas, *Teoría política en el Estado de bienestar*, Madrid, Alianza Editorial, 1981.

nos— y se alientan profundas limitaciones a las democracias participativa, deliberativa y comunitaria.

- 4) Los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales no cuentan con garantías efectivas. El Estado constitucional y democrático de derecho de carácter representativo no puede ser realidad desde el fundamento de la teoría económica neoliberal.
- 5) El neoliberalismo, a través de los procesos de privatización y del saqueo de los recursos naturales de las naciones, produce una gran corrupción en las elites económicas y políticas, y la democracia representativa no tiene la capacidad de enfrentarla.
- 6) La soberanía es vapuleada por el poder de las grandes corporaciones transnacionales y por la influencia de las potencias hegemónicas, lo que ningunea a las instituciones nacionales representativas y a los derechos de los ciudadanos.
- 7) Los medios de comunicación transmiten el discurso de las clases dominantes y, con ello, debilitan las vías de inclusión política, social y económica que dicen promover los mecanismos de democracia representativa.
- 8) No hay posibilidad de resistencia civil, y en muy pocos Estados de democracia representativa se admite —por ejemplo, el caso de Alemania—.
- 9) El neoliberalismo y sus instrumentos institucionales y jurídicos de la democracia puramente representativa conforman sociedades sin destino, sin futuro.

Las distintas modalidades de democracia (participativa, directa, deliberativa y comunitaria) son una alternativa, no sustitutiva, pero sí complementaria a la democracia representativa, la que también debe ser regenerada. Respecto a las formas en que se puede ejercer la soberanía, es preciso reconocer que ésta se puede realizar mediante todas las modalidades: democracia representativa, democracia participativa, democracia deliberativa, democracia di-

recta y democracia comunitaria. El análisis de la democracia, en la teoría del Estado constitucional, es muy débil e insuficiente. Algunos de sus autores, o casi todos, se quedan en los márgenes de la democracia liberal representativa —cuando mucho estudiando sus imperfecciones— y no se atreven a postular formas de democracia directa, participativa y deliberativa radical o formas de democracia comunitaria.

Las potencialidades de la democracia participativa han sido estudiadas, entre otros, por Leonardo Avritzer y Boaventura de Sousa Santos.²⁴ Para estos autores, la democracia participativa implica darle poder permanente a los ciudadanos en las etapas interelectorales para que puedan participar en ellas y decidir cuestiones fundamentales del Estado —por ejemplo, aprobando reformas constitucionales y leyes mediante referéndum, supervisando o vigilando a las autoridades permanentemente a través de auditorías ciudadanas, revocando los mandatos o proponiendo a los gobernantes políticas públicas por medio de la iniciativa legislativa—.

Las formas de participación ciudadana en aquellos países del mundo que las reconocen cuestionan sobre todo la exclusión social y tienen como finalidad el combate a la pobreza mediante mecanismos en donde la ciudadanía determina las prioridades de las decisiones fundamentales o del gasto público. La participación ciudadana tiene muchas ventajas, entre otras: 1) involucra a los ciudadanos permanentemente, y no sólo en las elecciones, en los asuntos públicos, con lo que se legitima el sistema político y las decisiones que se adoptan con y a partir de la sociedad; 2) permiten redistribuir la riqueza; 3) son mecanismos que vuelven a unir a gobernados con gobernantes; 4) auxilian en el combate a la corrupción a través de mecanismos de control ciudadano, y 5) pueden conciliarse con la democracia representativa.²⁵

²⁴ Santos, Boaventura de Sousa, "Presupuesto participativo en Puerto Alegre: para una democracia redistributiva", *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, pp. 391-486; Avritzer, Leonardo, "Modelos de deliberación democrática: un análisis del presupuesto participativo en Brasil", *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, pp. 487-518.

²⁵ Cortina, Adela, "Ética del discurso y democracia participativa", *Sistema. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 112, enero de 1993, pp. 25-40.

Los mecanismos de democracia directa, como el referéndum, la iniciativa legislativa popular, la consulta ciudadana, la revocación de mandato, las acciones ciudadanas de inconstitucionalidad, entre otras, proveen las válvulas de escape frente al descontento popular, posibilitan el control de los funcionarios corruptos y, lo más importante, permiten que las voces que no son normalmente tomadas en cuenta sean escuchadas.²⁶ La democracia participativa tiene por propósito no excluir la participación ciudadana bajo ninguna forma y no privilegiar la participación de los ciudadanos sólo a través de los partidos. Sus mecanismos son deseables para limitar las consecuencias inaceptables de todo sistema representativo basado exclusivamente en los partidos: elitismo, restricción de movilidad de elites políticas y falta de transparencia en la deliberación y publicidad de los asuntos públicos.

El ejemplo suizo demuestra el papel que han desempeñado en ese país las distintas formas de referéndum, la revocación de mandato y los procedimientos de iniciativa popular para la revisión de la Constitución y las leyes o para la toma de otras decisiones. El objetivo de estas figuras es permitir la intervención del pueblo en las decisiones políticas clave y oponerse a sus elites. La experiencia de ese país demuestra que, lejos de ser instrumentos nocivos al desarrollo social o económico, las figuras de democracia directa han ampliado las libertades y reforzado la cohesión y la integración social en un Estado dividido por sus etnias y lenguas.²⁷

El problema del sistema representativo tradicional, como aquí se ha sostenido, es que aleja a los ciudadanos de la política y la elitiza. Para darle vigor nuevamente, se requiere, entre otros elementos, el abrir los cauces a la participación ciudadana, la cual producirá ciudadanos de alta intensidad, preocupados por el sistema normativo y las decisiones públicas.

²⁶ Cronin, T. E., *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, Harvard University Press, 1989, pp. 126, 127, 225 y 226. Asimismo, véase Krause, Martín y Molteni, Margarita (coords.), *Democracia directa*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1997.

²⁷ Ferriz Sánchez, Remedios y García Soriano, María Vicenta, *Suiza. Sistema político y Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2002, p. 93.



Dentro del debate sobre la calidad de la democracia, Leonardo Morlino señala que una democracia es de calidad cuando tiene los siguientes aspectos:

Primero. Presenta una estructura institucional estable que hace posible la libertad e igualdad de los ciudadanos mediante el funcionamiento legítimo y correcto de sus instituciones y mecanismos. Una buena democracia es, por tanto y ante todo, un régimen ampliamente legitimado, que satisface completamente a los ciudadanos, cuando las instituciones tienen el completo apoyo de la sociedad civil... Segundo, una buena democracia es aquella en la que los ciudadanos, asociaciones y comunidades que la componen disfrutan de libertad e igualdad. Tercero, en una buena democracia los propios ciudadanos tienen el poder de verificar y evaluar si el gobierno trabaja por los objetivos de libertad e igualdad de acuerdo al gobierno de la ley. Monitorean la eficiencia de la aplicación de las leyes vigentes, la eficacia de las decisiones tomadas por el gobierno, la responsabilidad y la rendición de cuentas políticas de los gobernantes electos en relación con las demandas expresadas por la sociedad civil.²⁸

Las características de la calidad democrática tienen que ver con correcciones muy importantes a la democracia representativa, porque ésta es insuficiente. Una de las principales correcciones consiste en la amplia participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Si no corregimos lo que se denomina en América Latina “democracias delegativas”, no tendremos democracias de calidad, aunque las “democracias” delegativas lleven a cabo elecciones relativamente limpias, y los partidos, el parlamento y la prensa gocen de libertad, y las cortes bloqueen políticas anticonstitucionales. Si, en la práctica, los ciudadanos no son tratados como personas, si delegan en otros las decisiones, si sólo participan en el momento en que votan y después no tienen oportunidad de verificar y evaluar la labor de sus gobernantes una vez electos, y si, además, los órganos que deben realizar el control horizontal no funcio-

²⁸ Morlino, Leonardo, “Calidad de la democracia. Notas para su discusión”, *Metapolítica*, México, enero-febrero de 2005, pp. 38 y 39.

nan debidamente, entonces habrá una deslegitimación del sistema.²⁹ Por tal motivo, debe ser potenciada la participación tanto con mecanismos de democracia directa y con fórmulas como las descritas por Boaventura de Sousa Santos o Avritzer, entre otros. En este sentido, es indispensable asumir que los ciudadanos deben tener la oportunidad de evaluar la responsabilidad del gobierno en términos de la satisfacción de sus necesidades y requerimientos, y sólo los ciudadanos son capaces de hacerlo, y saben más que los gobernantes acerca de sus necesidades. La participación, y con ella la revocación de mandato, es, por tanto, un correctivo a las deficiencias de la democracia representativa tradicional.

En muchos países de democracia representativa, el sistema político permite la concentración en pocas manos de los medios de comunicación, principalmente los electrónicos, que suelen no representar a la diversidad social ni política de las naciones. Las concesiones para acceder a los medios se otorgan a unas cuantas personas afines a los grandes intereses económicos y, una vez que los concesionarios tienen los medios de comunicación, no proporcionan información plural a la sociedad y se cuidan de expresar solamente el punto de vista que conviene a los poderosos. El sistema, por tanto, no garantiza plenamente el derecho a la información, y por ello no puede considerarse democrático.

Otra vía de manipulación del sistema político representativo se da a través del financiamiento de las campañas. En países como Estados Unidos, en donde prevalece el financiamiento privado sobre el público, los financiadores de las campañas, que son las grandes corporaciones, deciden apoyar a unos candidatos sobre otros y, una vez que el candidato accede al cargo público, éste pasa a representar en el Congreso o en otras instancias públicas los intereses del financiador,³⁰ pero no de los ciudadanos. Como dice Ian Shapiro al referirse a

²⁹ O'Donnell, Guillermo, "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 1, 1994.

³⁰ Es muy conocida la resolución de la Corte Suprema de los Estados Unidos, en el caso *Citizens United* contra la Comisión Federal de ese país de 2010, en donde ese Tribunal aprobó la constitucionalidad de los gastos ilimitados de las grandes corporaciones en las campañas —financiamiento privado sin topes en las aportaciones—, para que las grandes empresas y los sindicatos ejercieran su "libertad de expresión".

la democracia estadounidense, el sistema competitivo shumpeteriano ha sido sustituido por el papel del dinero, que desplaza la competencia de los votos por la competencia de las aportaciones y gastos de campaña; por las bajas tasas de renovación entre los cargos políticos; por el dominio bipartidista de las instituciones electorales, y por un modelo que en el fondo es anticompetitivo y antipluralista.³¹

Un instrumento más de manipulación del sistema político representativo se ejerce a través del cabildeo en el Congreso o en otras instancias de poder: los grandes intereses económicos tienen los recursos para que cabilderos profesionales orienten y supervisen de manera permanente el diseño de las políticas públicas o de la legislación. En países como México, en donde las desigualdades son enormes, la manipulación a favor de los poderosos del sistema político se produce por las vías anteriormente citadas y, además, a través de la compra y/o coacción del voto; el uso clientelar de los programas públicos —es decir, la manipulación de la pobreza con fines electorales—; la integración de los órganos electorales de acuerdo con los intereses de la oligarquía; el desvío de los recursos públicos de los presupuestos con fines electorales, aprovechando los débiles mecanismos de fiscalización estatal; el mantenimiento, al margen del control jurídico del Estado y de la rendición de cuentas, de los poderes fácticos, etcétera.³²

Los anteriores rasgos deficitarios de la democracia representativa y otros más persisten en muchos países, lo que, desde nuestro punto de vista, significa que la democracia representativa debe ser transformada integralmente para que la política logre vincular al ciudadano con el gobernante. Tal y como ahora funciona la democracia representativa, con sus altos niveles de corrupción e impunidad, es evidente que no sirve a los fines que idearon sus creadores cuando la formularon y creyeron empezar a practicar.

³¹ Shapiro, Ian, *El estado de la teoría democrática*, Barcelona, Ediciones Bellaterra, 2005, p. 207.

³² Cárdenas Gracia, Jaime, *La crisis del sistema electoral mexicano. A propósito del proceso electoral de 2012*, México, UNAM, 2014.

Un análisis desde la teoría de Linz a la revocatoria de mandato presidencial

La obra de Juan Linz explicó las virtudes del sistema parlamentario sobre el presidencial y expuso que el primero presenta las siguientes ventajas sobre el segundo: la flexibilidad, porque no es rígido; la existencia de soluciones constitucionales para la confrontación entre el Legislativo y el Ejecutivo; la imposibilidad de que se produzcan *impasses* entre los poderes; el fortalecimiento del sistema de partidos; el favorecimiento a los juegos de suma positiva; el aliento a la cooperación política; la promoción a la estabilidad política, y hasta el acrecentamiento en la legitimidad del régimen político concreto.³³

Los análisis de Linz y de otros teóricos de la ciencia política y del derecho constitucional tienen por finalidad destacar la importancia del diseño constitucional, en especial en el control del poder —fundamentalmente presidencial—, para generar condiciones más democráticas dentro del régimen político, así como para propiciar una mejor garantía en la ampliación de los derechos humanos y hasta en los mecanismos de democracia participativa, para que éstos efectivamente estén en manos de la sociedad.

A partir de la teoría de Linz, podemos decir que la revocatoria de mandato flexibiliza a los sistemas presidenciales, que se caracterizan por su rigidez. La sociedad no tiene que

³³ Linz, Juan J., "The Perils of Presidentialism", en Lijphart, Arend (ed.), *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford University Press, 1992, pp. 118-127.

esperar el fin del mandato del presidente para deponerlo cuando ese presidente se encuentra deslegitimado o ha sufrido una grave pérdida de confianza ciudadana. A diferencia de los mecanismos habituales en los sistemas presidenciales, tales como el juicio político, la declaración de incapacidad, la renuncia o el abandono del cargo, en la revocación de mandato no es una elite política la que define el destino del presidente, sino que son los propios ciudadanos.

La revocatoria presidencial puede servir, como señalan Serrafiero y Eberhardt, para destrabar situaciones de crisis de legitimidad popular del presidente en un contexto en donde no puede prosperar el juicio político por la existencia en el Congreso de un “escudo legislativo”, es decir, de una mayoría legislativa que respalda al presidente y que hace imposible la procedencia del *impeachment* o cualquier otro procedimiento.³⁴

Además, los procedimientos institucionales habituales —diferentes a la revocación de mandato— poseen una dosis muy alta de elitismo, como se ha podido apreciar en América Latina. En nuestra época, y a pesar de que la figura del *impeachment* esté recogida en las Constituciones de los sistemas presidenciales, resulta ser un mecanismo de control poco democrático, que otorga a las oligarquías un instrumento de excepción en contra de gobernantes democráticamente electos. En una democracia avanzada, el único método para remover a un gobernante electo debería ser la revocación de su mandato por voto popular. Si el pueblo elige a los gobernantes, sólo el pueblo puede destituirlos mediante un proceso democrático, en donde el voto sea libre y auténtico.

La historia de América Latina en los últimos años demuestra que las oligarquías políticas y económicas —casos Rouseff, Zelaya y Lugo—, al margen de los ciudadanos, mediante procedimientos de *impeachment* o decisiones de los tribunales supremos, destituyen gobernantes electos sin que los ciudadanos sean consultados al respecto. Esa manera de

³⁴ Serrafiero, M. D. y Eberhardt, M. L., “Presidencialismo y revocatoria de mandato presidencial en América Latina”, *Política y Sociedad*, Madrid, vol. 54, núm. 2, 2017, p. 517.

deposición, aunque esté formalmente reconocida en las Constituciones, resulta antidemocrática y antipopular.

En el caso de Rousseff, la actuación del Poder Legislativo para acusar a la presidenta ante el Senado de Brasil implicó un golpe de Estado, porque sus promotores, al margen de la soberanía popular que llevó a la presidenta al Poder Ejecutivo con más de 40 millones de votos, sustituyeron al gobierno legítimamente constituido por vías institucionales de excepción para instaurar plenamente el modelo político y económico neoliberal, el cual carece de fundamentos constitucionales en el orden constitucional brasileño, e impedir que prevalecieran los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de los habitantes, así como los derechos de los pueblos originarios. El objetivo de la elite brasileña fue consolidar los criterios economicistas neoliberales en el gobierno interino de Temer y ahora en el de Bolsonaro para satisfacer los intereses de la oligarquía nacional y transnacional.³⁵

De esta suerte, según Serrafiero y Eberhardt, la revocación de mandato resuelve el problema de rigidez de los sistemas presidenciales y tiene frente a la crisis de la democracia representativa de carácter presidencial estas cualidades:³⁶

- 1) Constituye un mecanismo de participación que permite a cada ciudadano expresar, a través del ejercicio del voto en un referéndum vinculante, su disconformidad o no con el presidente elegido democráticamente.
- 2) Es un mecanismo de control de los representantes que incentiva a la población a monitorear la gestión de los mandatarios durante la mayor parte de su periodo.

³⁵ Cárdenas Gracia, Jaime, "La vulneración del voto en México y Brasil: análisis del *impeachment* en contra de la presidenta Rousseff", *FEPADE Difunde*, México, año 11, núm. 28, enero-junio de 2016.

³⁶ Serrafiero, M. D. y Eberhardt, M. L., *op. cit.*, pp. 518 y 519.

- 3) Flexibiliza el mandato fijo de los funcionarios electos, los cuales pueden resultar destituidos por el voto en referéndum de la ciudadanía a solicitud de ésta, antes de la fecha de expiración normal prevista para su periodo.
- 4) Puede ser un mecanismo útil para moderar o suavizar una situación de hiperpresidencialismo o excesiva concentración de facultades en el Ejecutivo a expensas de los otros poderes.
- 5) Funciona como un dispositivo de *accountability vertical societal*, cuya existencia y disponibilidad en manos del ciudadano mantendría a los gobernantes en situación, necesidad o conveniencia de rendir cuentas de sus acciones y omisiones a los gobernados.
- 6) Modifica la concepción y ejercicio de la representación moderna, basada en la confianza del mandante respecto de los mandatarios. A diferencia de épocas pasadas, en las que las consecuencias de las decisiones políticas sólo se juzgaban electoralmente al final del mandato, la revocatoria habilita la posibilidad de castigar las conductas de los representantes durante la mayor parte de su periodo. Si el gobernante incumple sus promesas de campaña, podemos entender a la revocación de mandato como una suerte de mandato imperativo.
- 7) Sirve como una vía de resolución a las crisis institucionales, ya que permite la destitución anticipada de un mandatario por parte de la población. Ello evita la ruptura del régimen presidencial y el quiebre de la democracia.
- 8) Es, en fin, un instrumento de democratización del régimen presidencial. Los ciudadanos ponen y quitan a través del voto.

También existen críticas a la introducción de la revocación de mandato. Se dice, por ejemplo, lo siguiente:

- 1) Es un instrumento que favorece la inestabilidad política y la ingobernabilidad, pues la oposición puede usar la figura mediante la manipulación de los medios y, con ello, de los votantes para destituir anticipadamente a un presidente.
- 2) El presidente de la República, durante los primeros años de su mandato, no podría tomar medidas impopulares, porque perdería la consulta de revocación de mandato.
- 3) La lucha electoral —los procesos electorales y las campañas— nunca terminarían, ya que continuamente se estarían celebrando elecciones.
- 4) La revocación de mandato presidencial en donde se ha ejercido —Venezuela y Bolivia— ha constituido un procedimiento plebiscitario de reforzamiento del papel del presidente de la República, que ha favorecido su popularidad y su permanencia en el poder —es un ensayo de preparación para una futura reelección—.
- 5) Nunca es un instrumento que se use imparcial y equitativamente, pues el presidente de entrada tiene todo el aparato del gobierno y del Estado a su favor.
- 6) Es un artilugio para reforzar las prerrogativas presidenciales.
- 7) En México, dada la popularidad de Andrés Manuel López Obrador y la fecha en la que se propone celebrarlo —el día de las elecciones intermedias—, implicaría un efecto de arrastre a favor de todas las candidaturas de Morena, pudiendo poner en riesgo al sistema de partidos nacional, ya que muchas organizaciones políticas podrían perder su registro o ser afectados por reducciones sustanciales del financiamiento público, es decir, la oposición en México casi desaparecería.
- 8) Es un mecanismo populista que potencialmente puede destruir los mecanismos de la democracia liberal —los contrapesos al Poder Ejecutivo—.

Respecto a esas críticas que hemos leído en los medios de comunicación nacionales, podemos señalar lo siguiente:

- 1) Con relación a la primera crítica, se puede establecer que los regímenes presidenciales, como lo señaló Linz, presentan un problema de rigidez. Si el pueblo votó por un presidente por seis años, tiene que esperar al final del mandato, a pesar de que ese presidente sea corrupto, impopular, ineficiente o ineficaz. La revocación de mandato posibilita la deposición anticipada y democrática del presidente; es un mecanismo que brinda flexibilidad y permite superar institucionalmente crisis políticas, sociales y económicas. No se produce ingobernabilidad ni inestabilidad, porque en una democracia es el voto popular el que garantiza la certeza.
- 2) Sobre la segunda crítica, cabe señalar que, efectivamente, el presidente debe medir las consecuencias de sus decisiones. Si éste adopta medidas impopulares contra la población y sus derechos, es casi seguro que no ganará el procedimiento de revocación de mandato. Si, por ejemplo, durante el periodo de Enrique Peña Nieto hubiera existido la revocación de mandato, es muy probable que la hubiera perdido después de promover el Pacto por México y las antipopulares y neoliberales reformas estructurales.
- 3) En cuanto a la tercera crítica, es verdad que la revocación de mandato estimularía el interés permanente de los ciudadanos por los asuntos públicos. La lucha política sería continua. Sin embargo, ello en sí mismo no es un defecto, sino una virtud. El vínculo gobernante-gobernado se estrecharía y se acabarían los cheques en blanco y los peores defectos de la democracia delegativa. Desde luego, la introducción de la revocación de mandato obliga a reducir periodos de precampaña, campaña, el dispendio electoral, y, por supuesto,

es imprescindible garantizar el no uso de los recursos gubernamentales por parte del presidente para promover su permanencia en el cargo. Deben quedar salvaguardados en todo momento la equidad electoral y el voto libre e informado de los ciudadanos, para que el proceso de revocación de mandato sea democrático.

- 4) Para la cuarta crítica, señalo que, como cualquier ejercicio democrático, la revocación de mandato puede deponer a un presidente impopular, pero también puede catapultarlo. En este último caso, el sistema constitucional debe mantener la fortaleza de sus instituciones de contrapeso.
- 5) La quinta crítica es de gran trascendencia. El tema electoral más importante relacionado con la revocación de mandato es la garantía de la equidad en la lucha entre el presidente y los opositores a que permanezca en el encargo. Por eso, sugiero que se prohíban las campañas para este procedimiento y que el presidente y los opositores sólo tengan acceso en igualdad de circunstancias a los tiempos del Estado de radio y televisión para exponer sus puntos de vista. De esta suerte, se evitan las negativas consecuencias derivadas del empleo del financiamiento público y/o privado.
- 6) La sexta crítica alude al artilugio para favorecer los privilegios presidenciales. Sólo debo decir que ello es posible en sistemas constitucionales débiles. Si el sistema constitucional es robusto y la sociedad es vigilante del quehacer gubernamental, estamos hablando de un temor infundado.
- 7) La séptima crítica es la verdadera preocupación de los opositores a la revocación de mandato en México —es una crítica coyuntural y no de fondo—: el temor a que Andrés Manuel López Obrador y su partido arrasasen en las votaciones en 2021 por la popularidad *in crescendo* del presidente. La posibilidad

de una aprobación de la revocación de mandato presidencial representa para muchos de los opositores a ella un tema de supervivencia política: están en juego los registros de los partidos, las posiciones políticas y el financiamiento público.

- 8) La última crítica que alude al populismo tiene sentido cuando entendemos que el neoliberalismo favorece democracias electorales representativas de baja intensidad donde lo importante no es votado: los tratados internacionales de integración comercial o las reformas constitucionales. En un modelo político que pretende superar y confrontar el neoliberalismo es imprescindible que existan otras modalidades de democracia diferentes a las puramente electorales. En cuanto a México, considero que aún no tenemos un populismo triunfante y consolidado. Los rasgos de Andrés Manuel López Obrador no son enteramente populistas por lo siguiente:³⁷ no aspira a representar a toda la sociedad mexicana; entiende que hay oposición parlamentaria y contrapesos de los otros poderes; sabe que ha llegado al poder debido al hartazgo social propiciado por la corrupción y la desigualdad generada en los gobiernos neoliberales previos; no ha usado el clientelismo para acceder al poder, y no planea ejercer el poder de manera omnímoda. En todo caso, los elementos populistas que existen en la “cuarta transformación” son derivados de la gran corrupción nacional y de la desigualdad propiciada por el modelo neoliberal. Éste ha prohiado una nación cada vez más injusta y dividida. El populismo que promueve Andrés Manuel López Obrador no es antidemocrático, no busca eliminar o socavar las instituciones de la democracia liberal que tienen que ver con la división de poderes, el control del poder y la protección del pluralismo

³⁷ Al contrario de lo que piensa Krauze, Enrique, *El pueblo soy yo*, México, Debate, 2018.

social. Considero que, mientras el gobierno de Andrés Manuel López Obrador respete los resultados electorales y acate las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las opiniones críticas de intelectuales como Krauze carecen de fundamento.

El dictamen de la Cámara de Diputados del 14 de marzo de 2019 que aprueba la consulta popular y la revocación de mandato

El dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del 14 de marzo de 2019 modifica los siguientes artículos: 35, 36, 41, 73, 81, 83, 99, 116 y 122. Se adicionan dos transitorios sobre la entrada en vigor y la aprobación de la legislación secundaria dentro de 180 días posteriores a la publicación del Decreto.³⁸

El artículo 35 constitucional se propone modificar para que, además de los ahora legitimados para hacerlo, el 1% de los ciudadanos inscritos en el listado nominal de electores pueda promover consultas. Se indica que, si en la consulta participa al menos el 25% de los ciudadanos inscritos en el listado nominal de electores, el resultado será vinculatorio. Se asienta que no pueden ser objeto de consulta popular los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte ni las garantías para su protección. Se excluye con precisión de las consultas las bases y las tasas impositivas, los montos de financiamiento público y el Presupuesto de Egresos de la Federación. Se adiciona que en materia de consulta rige interpretativamente el criterio de lo más favorable al ciudadano. Se expresa que las consultas pueden celebrarse en la fecha que establezca cada convocatoria.

En cuanto a los procesos de revocación de mandato, el artículo 35 constitucional se propone reformar para determinar que la revocatoria de mandato presidencial debe ser con-

³⁸ Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, año XXII, núm. 5238-II, 14 de marzo de 2019.

vocada por el Congreso de la Unión a petición del presidente de la República, el 33% de los integrantes de cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión, o el 3% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. La revocación de mandato debe solicitarse durante el primer periodo ordinario del segundo año de la legislatura. La votación en la revocación de mandato se realizará el día de las elecciones intermedias. La revocatoria es vinculante cuando concurren al menos el 40% de los electores inscritos en la lista nominal de electores. El Instituto Nacional Electoral (INE) y la Sala Superior del Tribunal Electoral tienen competencias en la materia: en un caso para organizar y en el otro para calificar la validez de los resultados, respectivamente. En caso de que prospere la revocación, el presidente cesará en sus funciones al día siguiente y se aplicará lo dispuesto en el artículo 84 constitucional, es decir, el Congreso de la Unión designa al presidente por mayoría absoluta de votos de los presentes.

El artículo 36 plantea que son obligaciones de los ciudadanos votar en los procesos de revocación de mandato, así como en las elecciones y las consultas populares.

En el artículo 41 constitucional se prevé la competencia del INE en la organización de las consultas y de la revocación de mandato del presidente y de las autoridades federales electas. El INE puede por convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas organizar consultas y revocatorias de mandato en el ámbito local. Las autoridades electorales locales tienen competencia para organizar las consultas y los procedimientos de revocación de mandato de carácter local. Existirá un sistema de medios de impugnación para las consultas y los procedimientos de revocación de mandato.

El artículo 73 se plantea modificar en su fracción XXIX-Q para dar competencia al Congreso de la Unión para legislar en materia de procesos de revocación de mandato.

Los artículos 81 y 83 constitucionales se proponen reformar para contemplar la revocación de mandato del presidente de la República.

El artículo 99 de la Constitución expone las competencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la materia. Además, el precepto señala que la Sala Superior realizará el cómputo final del proceso de revocación de mandato del presidente una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto, procediendo a formular, en su caso, la declaración de revocación de mandato del presidente.

Los artículos 116 y 122 se proponen modificar para que las Constituciones de las entidades federativas puedan establecer el procedimiento de revocación de mandato para los gobernadores o el jefe o jefa de Gobierno de la Ciudad de México.

Críticas al dictamen de la Cámara de Diputados del 14 de marzo de 2019

El dictamen fue aprobado el 14 de marzo de 2019 en la Cámara de Diputados por 326 votos a favor y 127 en contra, es decir, alcanzó la mayoría de 2/3 partes de los diputados presentes; sin embargo, es muy difícil que alcance esa mayoría calificada en la Cámara de Senadores. El coordinador parlamentario de los senadores de Morena ha señalado que sería hasta un periodo extraordinario, posterior al mes de abril y antes de septiembre de este año, para que se intente su aprobación en el Senado y se pueda continuar con el procedimiento parlamentario del artículo 135 constitucional, lo que realmente se aprecia bastante incierto: la oposición lucha por su supervivencia y tiene plena conciencia de que la revocación de mandato en el contexto actual del país podría poner en duda su permanencia, dada la alta popularidad del presidente López Obrador.

En materia de consulta popular, el dictamen es cuestionable, ya que existen aún muchas materias que se excluyen de la voluntad ciudadana: la restricción de los derechos humanos, los principios del artículo 40 de la Constitución, la materia electoral, los impuestos, los montos de financiamiento público, el presupuesto, la seguridad nacional, así como la organización, funcionamiento y disciplina de las fuerzas armadas.

Algunas de las exclusiones de la consulta carecen de justificación, como la materia electoral; la seguridad nacional, que en México, de acuerdo con la Ley de Seguridad Nacional

de 2005, significa casi todo; la materia fiscal; el endeudamiento externo de nuestro país; el Presupuesto de Egresos de la Federación —no hay presupuesto participativo a nivel federal—, y la organización de las fuerzas armadas, que constituyen un reducto donde los civiles no podemos saber ni opinar.

En materia de derechos humanos, la consulta se prohíbe para restricciones de los derechos humanos. Eso significa que pueden haber consultas sobre derechos humanos con el propósito de optimizar los derechos. El tema seguramente producirá, de aprobarse la reforma constitucional, más de un debate social, además de que llegaría a plantearse en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Sobre la revocación de mandato, el dictamen no es contundente sobre dos aspectos cruciales de los procedimientos revocatorios:

- 1) Cómo salvaguardar la equidad para que el presidente de la República o los gobernadores no usen los recursos públicos y el aparato del Estado para beneficiar su postura, y cómo evitar que grandes intereses privados de manera ilícita respalden la posición a favor del revocatorio —estimo, como ya lo he señalado, que en esta materia no deben existir campañas, y que la lucha por la revocación se debe dirimir exclusivamente a través del empleo de los tiempos del Estado en radio y televisión—.
- 2) Cómo lograr que el voto sea libre e informado en los procedimientos de revocación de mandato; es indudable que el poder mediático, por las características que hoy presenta en nuestro país, debe brindar condiciones reforzadas de igualdad de oportunidades para todos y que, en caso de no hacerlo, las sanciones deben ser muy severas, incluyendo la revocación de las concesiones y el establecimiento de tipos penales para los que no garanticen el juego limpio.

La fórmula de sustitución presidencial que prevé el dictamen en caso de revocación de mandato —aplicación del artículo 84 constitucional, para que el Congreso de la Unión, por mayoría absoluta de los presentes, elija al presidente sustituto— no devuelve la soberanía al pueblo. Nuestro punto de vista es que, si el revocatorio procede, se debería convocar a elecciones presidenciales en un plazo no mayor a 60 días para que los ciudadanos, y no las elites políticas, tengan la última palabra. Se podría también optar por elegir a la persona que sustituirá al depuesto en la misma votación, ya sea en la misma boleta o en una separada.³⁹

Estimo que el dictamen se quedó corto respecto a la revocación de mandato de los titulares de los tres poderes —incluyendo al Poder Judicial— y de los órganos constitucionales autónomos. Es evidente que éstos no son cargos de elección popular y que la figura se emplea respecto de servidores públicos electos, pero el derecho comparado y corrientes teóricas como el constitucionalismo popular⁴⁰ promueven la revocatoria de mandato de funcionarios designados o nombrados por métodos diversos a la elección popular. Si nos vamos a tomar en serio el principio de soberanía, no deberían existir funcionarios intocables.

En cuanto al carácter potestativo de la revocación de mandato para las entidades federativas, éste me parece desafortunado. Si esta importante figura se va a arraigar en el derecho mexicano, debe estar prevista para todos los poderes y niveles de gobierno.

³⁹ García Campos, Alán, "La revocación del mandato: un breve acercamiento teórico", *Quid Juris*, Chihuahua, 2004, p. 30.

⁴⁰ Kramer, Larry D., *Constitucionalismo popular y control de constitucionalidad*, trad. de Paola Bergallo, Madrid, Marcial Pons, 2011; Tushnet, Mark, *Taking the Constitution Away from the Courts*, Princeton (Nueva Jersey), Princeton University Press, 1999.

Conclusiones

Debemos aspirar a modalidades de democracia distintas a las de la democracia representativa, lo que no significa que la sustituyamos o que no nos preocupemos por su perfeccionamiento.

Es evidente que la democracia representativa no ha sido capaz en el mundo entero de vincular al gobernante con los ciudadanos. Las modalidades de democracia directa, participativa, deliberativa y comunitaria son una vía para lograr ese acercamiento que necesariamente debe redundar en la eficiencia y eficacia del sistema político.

La revocación de mandato inhibe a los gobernantes neoliberales en la aplicación de políticas públicas de ese corte. Ellos sabrían que cualquier medida de promoción del saqueo de los recursos naturales o en contra de los derechos sociales de la población tendría consecuencias para la permanencia en el cargo.

Con la revocación de mandato, optimizamos el principio de soberanía popular, recuperamos el lugar del ciudadano en la vida pública y abolimos la irresponsabilidad política. Con ello, no sólo fortalecemos un instrumento de democracia directa, sino también a la democracia representativa, que saldría robustecida.

La revocación de mandato flexibiliza la rigidez en los sistemas presidenciales y sirve como una vía de resolución a las crisis institucionales, ya que permite la destitución anticipada

de un mandatario por parte de la población. Ello evita la ruptura del régimen presidencial y el quiebre de la democracia.

Las ventajas de la revocación de mandato, al igual que otros mecanismos de democracia directa, son evidentes: rompen con el elitismo en la vida política. Además, ése es el principal problema para que esa figura y otras de democracia directa se implanten en nuestro país. Históricamente, los destinos nacionales han sido dirigidos y administrados por elites; por tal motivo, es muy difícil que estas modalidades alternativas de democracia se vean aceptadas por ellos, más en las situaciones actuales, en donde un presidente con la popularidad en aumento, como es el caso de Andrés Manuel López Obrador, podría colocar en grave predicamento a la oposición de darse un procedimiento de revocación de mandato en 2021.

Como casi siempre en México, pensamos en el corto plazo, y no en el mediano o en el largo plazo. La oposición a la revocación de mandato es cortoplacista y coyuntural. Exclusivamente se piensa en este presidente y en esta circunstancia, y no se reflexiona seriamente en el futuro constitucional y político.

Bibliografía

- AVRITZER, Leonardo, "Modelos de deliberación democrática: un análisis del presupuesto participativo en Brasil", *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- BOBBIO, Norberto, *Teoría general de la política*, Madrid, Trotta, 2003.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, *Gaceta Parlamentaria*, año XXII, núm. 5238-II, 14 de marzo de 2019.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Del Estado absoluto al Estado neoliberal*, México, UNAM, 2017.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *El modelo jurídico del neoliberalismo*, México, Flores-UNAM, 2016.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *La Constitución de la Ciudad de México. Análisis crítico*, México, Instituto Belisario Domínguez-UNAM, 2017.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *La crisis del sistema electoral mexicano. A propósito del proceso electoral de 2012*, México, UNAM, 2014.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, "La vulneración del voto en México y Brasil: análisis del *impeachment* en contra de la presidenta Rousseff", *FEPADE Difunde*, México, año 11, núm. 28, enero-junio de 2016.
- CORTINA, Adela, "Claves para un desarrollo de la democracia", en GUERRA, Alfonso y TEZANOS, José Félix (eds.), *Alternativas para el siglo XXI. I Encuentro Salamanca*, Madrid, Sistema, 2003.
- CORTINA, Adela, "Ética del discurso y democracia participativa", *Sistema. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 112, enero de 1993.
- CRONIN, Timothy, "The Recall Device", *Direct Democracy. The Politics of Referendum, Initiative and Recall*, Harvard University Press, 1989.

- DIAMOND, Larry, *Developing Democracy Toward Consolidation*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1999.
- DÍAZ, Elías, "La universalización de la democracia", en GUERRA, Alfonso y TEZANOS, José Félix (eds.), *Alternativas para el siglo XXI. I Encuentro Salamanca*, Madrid, Sistema, 2003.
- EBERHARDT, M. L., "Crisis de la representación en las democracias presidencialistas latinoamericanas. ¿La revocatoria de mandato como opción?", *Elecciones*, Lima, vol. 12, núm. 13, enero-diciembre de 2013.
- FERRIZ SÁNCHEZ, Remedios y GARCÍA SORIANO, María Vicenta, *Suiza. Sistema político y Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2002.
- GARCÍA CAMPOS, Alán, "La revocación del mandato: un breve acercamiento teórico", *Quid Juris*, Chihuahua, 2004.
- GARCÍA LEMA, A. M., *La reforma por dentro. La difícil construcción del consenso constitucional*, Buenos Aires, Planeta, 1994.
- HARVEY, David, *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid, Akal, 2007.
- HARVEY, David, *El enigma del capital y la crisis del capitalismo*, Madrid, Akal, 2012.
- HARVEY, David, *El nuevo imperialismo*, Madrid, Akal, 2004.
- HARVEY, David, *Seventeen Contradictions and the End of Capitalism*, Oxford-Nueva York, Oxford University Press, 2014.
- KRAMER, Larry D., *Constitucionalismo popular y control de constitucionalidad*, trad. de Paola Bergallo, Madrid, Marcial Pons, 2011.
- KRAUSE, Martín y MOLTENI, Margarita (coords.), *Democracia directa*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1997.
- KRAUZE, Enrique, *El pueblo soy yo*, México, Debate, 2018.
- KÜHNEL, Reinhard, "El liberalismo", en ABENDROTH, Wolfgang y LENK, Kurt, *Introducción a la ciencia política*, Barcelona, Anagrama, 1971.
- LINZ, Juan J., "The Perils of Presidentialism", en LUPHART, Arend (ed.), *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford University Press, 1992.

- LÓPEZ, Mario Justo, *Manual de derecho político*, Buenos Aires, Kapelusz, 1975.
- LUHMANN, Niklas, *Teoría política en el Estado de bienestar*, Madrid, Alianza Editorial, 1981.
- MORLINO, Leonardo, "Calidad de la democracia. Notas para su discusión", *Metapolítica*, México, enero-febrero de 2005.
- NOHLEN, Dieter (coord.), *Diccionario de ciencia política*, México, Porrúa, 2006.
- O'DONNELL, Guillermo, "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 1, 1994.
- POPPER, Karl, *La sociedad abierta y sus enemigos*, Barcelona, Paidós Ibérica, 2010.
- PRZEWORSKI, Adam, "Minimalist Conception of Democracy: A Defense", en SHAPIRO, Ian y HACKER-CORDÓN, Casiano, *Democracy's Value*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- SANTOS, Boaventura de Sousa, "Presupuesto participativo en Puerto Alegre: para una democracia redistributiva", *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- SCHUMPETER, Joseph, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York, Harper, 1962.
- SERRAFERO, M. D. y EBERHARDT, M. L., "Presidencialismo y revocatoria de mandato presidencial en América Latina", *Política y Sociedad*, Madrid, vol. 54, núm. 2, 2017.
- SHAPIRO, Ian, *El estado de la teoría democrática*, Barcelona, Ediciones Bellaterra, 2005.
- SMITH, Adam, *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 1958.
- TUSHNET, Mark, *Taking the Constitution Away from the Courts*, Princeton (Nueva Jersey), Princeton University Press, 1999.
- VEGA, Pedro de, "La democracia como proceso (algunas consideraciones desde el presente del republicanismo de Maquiavelo)", en GUERRA, Alfonso y TEZANOS, José Félix (eds.), *Alternativas para el siglo XXI. I Encuentro Salamanca*, Madrid, Sistema, 2003.
- ZOVATTO, Daniel, "Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007", en LISSIDINI, A. et al., *Democracia directa en Latinoamérica*, Buenos Aires, Prometeo, 2008.

