



Ius Comitiālis

ISSN: 2594-1356

iuscomitalis@uaemex.mx

Universidad Autónoma del Estado de México
México

Téllez Cuevas, Rodolfo
Plebiscito, Referéndum y Revocación del Mandato en México:
análisis desde la perspectiva del “cambio democrático”
Ius Comitiālis, vol. 4, núm. 8, 2021, Julio-Diciembre, pp. 62-87
Universidad Autónoma del Estado de México
México

- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org



Plebiscito, Referéndum y Revocación del Mandato en México: análisis desde la perspectiva del “cambio democrático”

Plebiscite, Referendum and Revocation of the Mandate in Mexico: analysis from the perspective of “democratic change”

RODOLFO TÉLLEZ CUEVAS¹

 *lus Comitiālis* / Año 4, Número 8 / julio - diciembre 2021 / pp. 62-87 / ISSN: 2594-1356
Recepción: 5 de mayo de 2021 / Aceptación: 12 de agosto de 2021

Resumen: La postura democrática del presidente Andrés Manuel López Obrador es parte de una cuestión política y jurídica del México actual y de una nueva perspectiva de orden político. *La Revocación del Mandato* ha pasado del discurso político a la posibilidad práctica -como figura constitucional-, legitimando así su hegemonía de poder para pontificar la posibilidad de la reelección presidencial: esta es la perspectiva del cambio democrático en el siglo XXI.

Palabras clave: Plebiscito, Referéndum, Revocación del Mandato, Constitución.

Abstract: The democratic stance of President Andrés Manuel López Obrador is part of the political and legal question of today's Mexico and of a new perspective of a political order. The revocation of the mandate has been shifted from political discourse to practical possibility -as a constitutional figure-, thus legitimizing its hegemony of power to pontificate the possibility of presidential re-election: this is the prospect of democratic change in the 21st century.

Key words: Plebiscite, Referendum, Revocation of mandate, Constitution.

 <https://orcid.org/0000-0001-8063-027X>. / Correo electrónico: rtellezc@uaemex.mx

¹ Centro Universitario UAEMéx Nezahualcóyotl, Estado de México.



INTRODUCCIÓN

El objeto ulterior de estudio es la *Revocación del mandato* como una perspectiva fincada en un cambio democrático de participación ciudadana; estudiaremos dicho objeto desde la óptica jurídica, histórica y política del tema, por lo tanto, nuestro interés se centra en la *Revocación del Mandato*, pero no podemos dejar de lado figuras como el plebiscito y el referéndum por tratarse de praxis política. El problema que se presenta es reconocer si la *Revocación del mandato* es un instrumento con perspectiva jurídica y política en la agenda del cambio democrático, con la participación ciudadana como garante, ante el ejercicio del poder del ejecutivo federal; o bien, de acuerdo con el resultado, *si se revoca* el mandato se pierde no sólo el poder sino la legitimidad del mandatario, y un resultado de no revocación que se traduce en la legitimidad, legalización y aprobación soberana del ejercicio gubernamental del ejecutivo federal. Entonces, si el mandato es una atribución que le es propia por su naturaleza a un encargo de orden gubernamental y administrativo, y emana de una práctica electoral, la participación ciudadana a través de un proceso de consulta podrá o no revocar dicha atribución, y esto se ha visto como una nueva perspectiva de cambio democrático.

El presente trabajo analiza las figuras del plebiscito (antecedentes en México donde se ha aplicado y sus características), el referéndum (su aplicación y características) y el mandato (cómo se concibe jurídicamente, sus características y otros elementos). Una vez que se disponga del análisis y diferencias de las tres formas anteriores, nos enfocaremos al *quid* que es la *Revocación* de uno de ellos: el mandato, para finalizar con las conclusiones y fuentes empleadas. Asimismo, se atiende la necesidad de conocer la importancia jurídica y política de nuevas figuras de orden constitucional, enfocadas a los procesos democráticos del México de hoy. Nos referimos al plebiscito, el referéndum y más aun a la revocación del mandato, tres figuras que se han ubicado como *consultas al pueblo* en los últimos años.

Estas figuras -ajenas a nuestro constitucionalismo hasta hace poco- han sido parte del discurso y actos democráticos de grupos y partidos de izquierda, para argumentar que hay consulta al pueblo sobre los destinos de diferentes cuestiones. Así, los plebiscitos a los que *exprofeso* se ha convocado al pueblo carecen de legalidad o juridicidad, pero en descargo de ellos, se invoca el principio de “lo que no está prohibido, está permitido”, y en ese sentido ninguna ley los ha prohibido. Lo destacable es que bajo esa tesitura se han realizado acciones con fuertes impactos, como la cancelación del aeropuerto internacional de Texcoco, mediante dicha consulta popular. Esto es interesante, empero lo más relevante será la figura de la *Revocación del mandato*, sin dejar de lado a sus similares: el plebiscito y referéndum.

Como son figuras muy similares (plebiscito, referéndum y revocación del mandato), hay un problema en cuanto a la aplicación de cada uno de ellos, pues po-

dríamos fácilmente confundir los términos en el terreno práctico. Por eso nuestro objeto de análisis es la revocación del mandato en cuanto a su ubicación como forma de participación ciudadana y no confundirla con las figuras del plebiscito o el referéndum.

EL PLEBISCITO

Históricamente el plebiscito nace en la Monarquía romana, es decir, desde el nacimiento de Roma (hacia el año 753 hasta el 510 A. C.) y era un logro plebeyo² que se reunían en asambleas (*comitia plebis tributa o concilios*) para discutir sus asuntos. También las decisiones de importancia, tomadas por parte de los plebeyos recibían el nombre de *plebis scita*. Esta *voluntad plebeya* se ejercía cuando "se votaban las propuestas de ley" aplicables a la plebe (Margadant, 1983: p. 25; Giménez-Candela, 1999: pp. 49, 50, 67; Coulagnes, 2005: p. 290; Tito Livio, 198: p.75). A la par del plebiscito surgirá la figura del Tribuno de la plebe, como representante ante los estamentos gubernamentales (Robles, 2009: pp. 53, 54). Así, las citaciones a la plebe (*plebis scita*) o plebiscitos eran "las declaraciones del tribuno de la plebe que se aprueban en los concilios" (Giménez-Candela, 1999, p. 67), lo cual habla de las diferencias sociales que se fueron aminorando con el paso del tiempo hasta llegar a equiparar la ley patricia o noble con el plebiscito del pueblo o plebeyos a partir del año 287 A. C., ordenada por la *Lex Hortensia* que los consideró como *leges* (Giménez-Candela, 1999, p. 67; Margadant, 1983, p. 52).

Vista la situación en Roma, el plebiscito surge como una ley para regular a los plebeyos que en un inicio no disponían de ellas (era un privilegio patricio) lo cual se debe considerar como un logro democrático en contra de los patricios, pues tampoco estos últimos obedecían a los plebiscitos ni la plebe a las leyes patricias (Coulagnes, 2005: pp. 293-295). Tenemos así que los plebiscitos originalmente surgen ante la desigualdad jurídica y social como leyes *exprefeso* para un grupo ávido de derechos y de mayor participación política. En este sentido, los comicios, la ley y los plebiscitos se triangulan como aportes de la cultura y derecho romanos (Serra, 1992: p. 69). Por otro lado, Gemma (1988) considera que el plebiscito es un pronunciamiento popular en Roma y pasarían varios siglos hasta la Revolución Francesa, donde se empleó para asociarlo con cuestiones constitucionales y con una carga ideológica propia de la soberanía popular: en este rubro, debe entenderse como "una votación popular sobre temas de relevancia constitucional" (Gemma, 1988: p. 1208) propio de una democracia directa por la misma acción electoral del pueblo y que formó parte de las exigencias del Tercer Estado, pues la libertad política que tenían era limitada y no incluía a la elegibilidad de puestos políticos en los cuales estar realmente representados (Seyès, 1983: p. 74). Y parafraseando a Gemma, el plebiscito se emplea para que el pueblo de-

² Los plebeyos iniciaron siendo un orden estamental muy bajo dentro de la estructura social romana. No se asociaron al pueblo romano que en realidad estaba integrado por patricios y sus clientes, es decir, la plebe -de donde deviene aquel término- no era parte del pueblo romano, sino que era una clase abyecta y sin orden de allí su segregación jurídica, política, social y no siempre económica, pues había plebeyos ricos (Coulagnes, 2005, p. 291).

libere sobre un tema sin que medie ningún acto proveniente de los actos estatales, se ha usado para “ratificar actos estatales” y el “pueblo se pronuncia sobre determinados hechos o sucesos (...) y no sobre actos **normativos**” (Gemma, 1988, p. 1209).³ El plebiscito está centrado en el uso “para indicar sucesos excepcionales, normalmente fuera de las previsiones constitucionales” (Gemma, 1988, p. 1209) y se puede convalidar o no debido a su contenido de pronunciamiento popular sin que esté precedido por acciones gubernamentales, es decir, que no media la normatividad constitucional por tratarse de un acto de excepción -parafraseando a Gemma-

En Weber el plebiscito no es una elección, sino un reconocimiento “renovado de un pretendiente como soberano carismático personalmente cualificado” (Weber, 2004), e implica que cuenta con una esencia carismática por parte del que lo convoca. También lo emplean los gobiernos autoritarios para legitimar su poder autocrático, como en Chile (octubre 5 de 1988) cuando Augusto Pinochet deseaba permanecer en el poder a pesar de que en septiembre de 1980 había reformado la constitución chilena vía *Referéndum*, ampliando su permanencia en la presidencia hasta 1988; ante la presión popular convocó a un plebiscito en el cual sólo el resultado sería: *Si* los chilenos deseaban que siguiera o *No* en la presidencia, y las respuestas negativas fueron mayoría (Dabène, 1997, pp. 160 y 161).

EL PLEBISCITO EN MÉXICO

De acuerdo con Santos, en nuestro país el plebiscito resulta omiso en la historia constitucional y avance democrático (Santos, 2010, pp. 485, 500, 501); y en su caso Burgoa comenta que éste es un tipo de *democracia semidirecta propia de naciones con más visión y cultura política* que se da en países de “gran adelanto cívico” (Burgoa, 1999, p. 574).⁴ Sin embargo, encontró cabida en lo que era el Distrito Federal el 4 de diciembre de 1997, cuando se dan las *Reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*⁵ y se estableció en el artículo 68 que el titular del ejecutivo local podría convocar a una *consulta pública* en forma de plebiscito, para que los ciudadanos de dicha entidad puedan opinar respecto a algunas acciones del jefe de Gobierno (Carbonell, 1998: p. 111).

En dicho *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal* (1997) en el artículo 68 primer párrafo se puede apreciar que a través del jefe de Gobierno se “podrá consultar a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo” ejecutivo local, prosiguiendo dicho numeral (artículo 68) que a su criterio “sean trascendentes para la vida pública” del entonces Distrito Federal. En las subsiguientes fracciones menciona qué prohibiciones establece para la figura, así como el organismo que las regulará, el fin de este (aprobar o rechazar) y las controversias que se presenten durante el proceso y dónde serán ventiladas (artículo 68 y sus fracciones I a VI); es decir, que en dicho artículo 68 están señalados los pormenores del plebiscito para la Ciudad de México.

⁴ Con las cursivas resaltamos la importancia de que el plebiscito sea un reflejo de la democracia semidirecta.

⁵ En la nomenclatura actual -tras la Reforma- es la Ciudad de México, desapareciendo el Distrito Federal como categoría identitaria, política, económica, cultural entre otros aspectos; pero para fines del presente se retomará como se cita en las leyes en comento.

Por lo tanto, el plebiscito como una figura jurídico-política actual es la consulta que se realiza a la ciudadanía para aprobar o rechazar actos o decisiones del poder ejecutivo de la hoy Ciudad de México. Así mismo, no compete al plebiscito los asuntos relativos a: aquellas acciones o decisiones gubernamentales en materia tributaria-fiscal, es decir, no se podían aprobar o rechazar cargas tributarias o fiscales que fueran de principio *obligatorias* para los gobernados, sin excepción; aquellas relativas a los egresos del gobierno del ex Distrito Federal (que a través del plebiscito se desviara presupuesto hacia alguna actividad no programada en la legislación relativa a egresos gubernamentales); o para la modificación interna de la estructura de la administración pública local (que se decidiera la creación o modificación de la organización administrativa, o en el nombramiento, sustitución o remoción de algún funcionario de mando medio hacia arriba), esto en la fracción I.

Por otro lado, dicho numeral (Fracciones II, III) reglamentaba el procedimiento para realizar el plebiscito a través de varias etapas: organización, convocatoria, prohibiciones, resultados y medios legales de impugnación. La *organización* y la declaratoria de los resultados del plebiscito las realizaría el Instituto Electoral del Distrito Federal (Fracción V); la convocatoria tenía que ser publicada 90 días antes de la fecha de la consulta en el Diario Oficial de la entidad y en los diarios de mayor circulación, lo que sería para efectos aprobatorios o de rechazo hacia un acto o decisión, y en la fecha de la celebración así como las preguntas (aprobar o rechazar), se vincularían los resultados que deberían ser de las dos terceras partes del padrón inscrito al momento de celebrarse. En las *prohibiciones* se aclara que no habrá dos o más plebiscitos al año, ni se llevarán a cabo cuando haya elecciones populares ni después de los sesenta días de dichas elecciones (Fracción IV). Los *resultados* los daría a conocer -ya se comentó- el Instituto Electoral del Distrito Federal; y los *medios de impugnación* serían atendidos por el Tribunal Electoral de tal entidad (Fracción VI).

Hasta aquí lo que consagra el Estatuto de 1997 para lo que era el Distrito Federal y que fue reforzado con la reforma al mismo en 2017, con la creación de la Constitución local de la Ciudad de México⁶. De esta manera, tenemos que fue en 1997 cuando se incluyó la figura del plebiscito en una norma jurídica específica, misma que fue retomada en la Constitución local de la Ciudad de México.

EL PLEBISCITO Y EL ART. 25 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

En 2017 se llevó a cabo la promulgación de la Constitución de la Ciudad de México y en ella se incluyó el plebiscito como una participación democrática ciudadana. Fue el artículo 25 donde trata de la democracia directa y se alude al plebiscito y va más allá al incorporar otras formas de participación democrática (referéndum, consulta popular

⁶ El Estatuto de 1997, fue reformado el 5 de febrero de 2017 con un cambio significativo en la naturaleza jurídica y política del Distrito Federal: se convirtió en Ciudad de México a través de la promulgación de la Constitución Política de la Ciudad de México (2020).

iniciativa ciudadana, revocación del mandato y la consulta ciudadana). El citado artículo 25 establece la “Democracia Directa” (en esencia no hay definición de ésta en la citada Constitución), la cual deberá ser participativa y representativa como principio toral, donde es un derecho y deber de la ciudadanía participar para resolver los problemas y temas de orden general. El artículo está integrado por ocho incisos:

En el primero (Art. 25 A) se sientan los fundamentos de las nuevas formas de participación de la democracia directa (Art. 25 A-1). Las autoridades de la Ciudad de México serán las garantes de la democracia participativa, la cual se define como “derecho de las personas a incidir directa o indirectamente en las decisiones públicas o el ejercicio de la función pública” (Art. 25 A-2), a través de la formulación, ejecución, evaluación y control del ejercicio de dicha actividad. El inciso A-3 fija los mecanismos para prevenir y aplicar sanciones a los trasgresores. Los ciudadanos podrán presentar propuestas de modificación a iniciativas legislativas presentadas en el congreso local (A-4). El Instituto Electoral de la Ciudad de México vigilará todo el proceso (desde requisitos, plazos, organización, desarrollo y declaración de resultados), según se la atribuye en el A-5; ese inciso también marca las formas de participación ciudadana y ahí encontramos al plebiscito, el referéndum y la revocación del mandato (y otras más). Los derechos originarios se conculcan en el inciso A-6. Los demás incisos del artículo 25 son (cuadro 1):

Cuadro 1: Contenido del Art. 25 de la Constitución Política de la Ciudad de México

#		Inciso	Contenido
1	Artículo 25	A, números 1 al 6	Ya desglosado con antelación, el que señala ya al plebiscito, el referéndum y la revocación del mandato es el A-5
2		B	Iniciativa ciudadana
3		C	Referéndum
4		D	Plebiscito
5		E	Consulta ciudadana
6		F	Consulta popular
7		G	Revocación del mandato
8		H	Vinculatoriedad

Fuente: elaboración propia.

En las disposiciones del art. 25, inciso D, número 1, se esgrime que el plebiscito es una consulta ciudadana, sustentada en un derecho de igual contenido que tiene como finalidad aprobar o rechazar las “decisiones públicas que sean competencia del Poder Ejecutivo de la Ciudad o de las alcaldías” (art. 25 D-1), siendo solicitado por lo menos por el 0.4% de las personas incluidas en el padrón electoral, por el titular del poder ejecutivo local y “Una tercera parte de las y los integrantes del Congreso de la Ciudad de México” o las “Las dos terceras partes de las alcaldías” (art. 25, D-1, c y d). Así mismo, quedan fuera del plebiscito las decisiones en materia de derechos humanos, penales y fiscales. Esto es idéntico en el Estatuto de Gobierno que analizamos con antelación. El plebiscito ya es una realidad en una norma jurídica de jerarquía local. Para el caso del Estado de México, lamentablemente el plebiscito no está contemplado en su Constitución política y es omiso en leyes diversas o derivadas.

CARACTERÍSTICAS DEL PLEBISCITO

Inicialmente, diremos que en nuestra *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (CPEUM)(DOF, 1917) no se encuentra esta figura y tampoco en la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México* (publicada el 2 de marzo de 1995, en la *Gaceta de Gobierno del Estado de México*). Asimismo, no hay nada al respecto en la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales* (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014). El plebiscito está referido a la *Constitución Política de la Ciudad de México y al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal* (sic). Y de acuerdo con los antecedentes, el planteamiento teórico y la cuestión empírica que hemos tratado diremos que el plebiscito cuenta con las características siguientes:

Es empleado ante una causa o razón excepcional y es la manifestación democrática directa de la ciudadanía como un derecho deber de la misma;

Los asuntos que regula están inicialmente fuera de la norma constitucional federal y del Estado de México;

1. Se puede o no convalidar el plebiscito debido a su origen eminentemente popular;
2. Su objetivo es aprobar o rechazar decisiones emanadas del gobierno o poder ejecutivo que le son de su competencia. Inicialmente, en la Ciudad de México se aplican al poder ejecutivo de la ciudad y de las alcaldías;
3. Es regulado, organizado, controlado y validado por una institución pública de orden electoral *ex profeso*;
4. El fondo de los asuntos que se sujetan al plebiscito es de orden político-administrativo y en algunos casos legislativo;
5. Excluye asuntos de orden punitivo y tributario de esta práctica de democracia directa;
6. Puede ser sancionado e impugnado legalmente el resultado; y
7. Denota un avance democrático significativo que, al darse en la capital de la República, podrá ser retomado *a posteriori* por las demás entidades federativas en un futuro.

La figura siguiente será el Referéndum, donde daremos sus antecedentes, aspectos teóricos y su aplicación en México.

REFERÉNDUM

Iniciaremos diciendo que el referéndum, para Gemma, es simplemente una votación popular que está vinculada a la normatividad constitucional (1988, pp. 1394 y 1395). Por otro lado, Burgoa, afirmó que el referéndum es una práctica adelantada y es empleado para el control de algunos actos de los órganos estatales que se enfocan preponderantemente hacia las leyes (Burgoa, 1999, 574). Weber considera que el referéndum es un

mecanismo para constreñir la corrupción e intereses personales del poder legislativo (Weber, 2004, pp. 237), el cual permitió mantener control de los parlamentos en Europa (siglo XIX). Es un elemento limitativo de los poderes gubernativos, pero a la vez legitima a aquellos cuando se lleva a cabo; por lo tanto, el referéndum fue un medio de control del poder y al mismo tiempo su legitimación (Weber, 2004, pp. 237 y 238). En conclusión, podemos decir que el referéndum es un poder derogatorio en ciertas leyes.

La doctrina es diversa y para ello solo compilaremos a Burgoa (1999, p. 575) y Gemma (1988) al resumir los criterios de otros teóricos al respecto de los tipos de referéndum. Con estas referencias armamos una *tipología* (cuadro 2).

Cuadro 2: *El referéndum, tipología y doctrina*

#	Autor	Tipo de Referéndum	Características	
1	Burgoa	Acto jurídico de formación legislativa	Controla ciertos actos de los órganos estatales, en particular leyes	
2	Lanz-Duret	Garantista	Es una garantía en contra de los abusos del poder y en favor del pueblo	
3	García Pelayo	Electoral	Es un derecho del cuerpo electoral para aceptar o rechazar decisiones legislativas	
		Obligatorio	Lo establece la constitución para la validez de actos legislativos	
		Facultativo	Cuando su iniciativa es competencia de una autoridad como el jefe del Estado	
		Ratificativo o sanción	Para convertir en ley a la norma emitida por un cuerpo electoral	
4	Schmitt	Consultivo	El resultado carece de carácter vinculatorio para las autoridades legislativas	
		General obligatorio	Se establece así en una ley suprema	
		Obligatorio para ciertas leyes	Votación popular para aprobar o no determinadas leyes	
5	Bielsa	Facultativo	Está asignado a algún cuerpo de autoridad gubernamental	
		Acto democrático	Se aplica a electores o mandatarios para aprobar o no una decisión constitucional o legal	
6	Bidart Campos	Consultivo	Puede darse al cuerpo electoral a manera de consulta	
		Decisorio	Se considera para que recaiga en concreto con una ley, constitución, reformas o decisiones políticas	
		Obligatorio	Cuando la misma norma jurídica lo especifica de esa forma para el electorado	
		Facultativo	Es propio para que las autoridades lo convoquen o no	
7	González Uribe	Legislativo	Consultivo	El gobierno lo promueve con el pueblo
			De veto	Se aplica a un grupo de ciudadanos para manifestar su punto de vista
			De ratificación	De una ley al pueblo para que la acepte
8	Gemma	Administrativo	Se aplica a alguna disposición administrativa	
		Constituyente	Aplica cuando se debe aprobar o no una nueva Carta Magna	
		Constitucional	Si se va a reformar, previa revisión de la Constitución	
		Legislativo o administrativo	Legislativo cuando está vinculado exclusivamente a leyes y será Administrativo si se atiende a actos administrativos	
		Nacionales o locales	De acuerdo con la eficacia territorial	
		Facultativo	Cuando haya una falta y no tenga consecuencias el acto de la falta	
		Obligatorio	Es el pronunciamiento popular donde radica su fuerza	
Abrogativo	Se aplica para eliminar una ley o actos sin sustento legal			

Fuente: Ignacio Burgoa (1999, pp. 574 y 575) y Gemma (1988, pp. 1394 y 1395).

Como vemos, esta figura es muy variada en el ámbito teórico, sería necesario un estudio más amplio para su análisis. Veamos cómo se ha desarrollado en México.

EL REFERÉNDUM EN MÉXICO

El referéndum aparece en los años 70 del siglo XX y sería a través de la reforma a la Constitución Política Federal del 7 de diciembre de 1977 que se adicionó el referéndum al uso democrático del Distrito Federal. Esta fue muy innovadora para la época, después de que el entonces Distrito Federal siempre había sido considerado en asuntos electorales y democráticos como secundario (Pichardo Pagaza, 1984, p. 327). Por otro lado, el referéndum en ese entonces duró casi diez años en la Constitución federal (artículo 73, fracción VI base 2^a), de aquella época, pero de forma inoperativa: jamás se empleó (Acosta Romero, 1991, p. 280; Santos, 2010, pp. 485 y 486). Ese artículo constitucional rezaba de la siguiente forma:

El Congreso tiene facultad:

...

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes:

...

2^a. Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al *referéndum* y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale... (Sánchez Bringas, 1985, pp. 169 y 170).⁷

D

De aquel artículo 73 se desprende que el poder legislativo estaba facultado para emitir leyes que podrían ser puestas al conocimiento de la voluntad ciudadana vía referéndum (una de sus características) y con ello se elevó a rango constitucional. El desuso u omisión del referéndum externó su inutilidad y la necesidad de derogarle. Esta figura fue cancelada el 22 de agosto de 1996, con la derogación definitiva del postulado (Constitución, 2020, p. 69).

En la *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal* de 1979 se incluía el referéndum (artículos del 52 al 59) como parte de la participación política de los ciudadanos (Acosta Romero, 1991, p. 281). En la citada ley orgánica se define que el referéndum es un método “de participación directa de la voluntad ciudadana [que] tiene por objeto (...) aprobar y desechar, así como proponer la creación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos” (Pichardo Pagaza, 1984, p. 327). El referéndum fue propuesto por el presidente y era la manifestación de la voluntad ciudadana sobre “ordenamientos legales” (Pichardo Pagaza, 1984). Por lo que notamos, los antecedentes del referéndum son escasos; empero, daremos sus características.

⁷ Las negritas cursivas son nuestras.

CARACTERÍSTICAS DEL REFERÉNDUM

Del referéndum destacamos sus características más comunes, las cuales son:

1. Es una técnica decisional útil en ciertos sistemas políticos; 2. Impulsa la democracia participativa; 3. Da eficacia decisional, porque la participación popular en directa y volitiva ante ciertas condiciones específicas; 4. Pone a la aprobación o no ciertos casos o temas en concreto; 5. Ha sido muy limitado su empleo en países con sistemas políticos ubicados como avanzados (Gemma, 1988: p. 1395); 6. Se aplica sobre ordenamientos legales; 7. Es por iniciativa del poder ejecutivo; 8. Será obligatorio cuando traiga consecuencias a la totalidad de los ciudadanos; 9. En el caso de que sea facultativo para los funcionarios del ejecutivo, cuando se trate de asuntos hacendarios y tributarios; y, 10.-Va a aprobar o desechar un ordenamiento legal o algún reglamento (Pichardo Pagaza, 1984, p. 327).

SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS ENTRE EL PLEBISCITO Y EL REFERÉNDUM

Para el caso de nuestro país pareciera extraño, pero el referéndum no está en las expectativas del sistema democrático que tenemos por varios aspectos que no se disponen o no se han desarrollado dentro de nuestra cultura política. Luego entonces ¿cuáles son las semejanzas entre plebiscito y referéndum? Por ser dos figuras relativamente nuevas, es necesario hacer patentes las semejanzas y diferencias que ambas poseen al tratarse de dos consultas a la ciudadanía o pueblo (cuadro 3).

Cuadro 3: Semejanzas entre el plebiscito y el referéndum

#	SEMEJANZAS	
	Plebiscito	Referéndum
1	Es una manifestación de la ciudadanía	Impulsa la democracia participativa
2	Es organizado por el ente de gobierno	Es organizado por el ente de gobierno
3	Es una consulta popular y/o ciudadana	Es una consulta popular y/o ciudadana
4	Lleva un proceso institucional para su realización	Lleva un proceso institucional para su realización
5	Cuenta con reglas de procesabilidad	Cuenta con reglas de procesabilidad

Fuente: elaboración propia.

Si bien las semejanzas son limitadas, las diferencias no lo son y más si consideramos que en nuestro sistema democrático es casi omitido el referéndum (cuadro 4).

Cuadro 4: *Diferencias entre el plebiscito y el referéndum*

#	DIFERENCIAS	
	Plebiscito	Referéndum
1	Ratifica o rechaza actos gubernamentales	Ratifica o rechaza un ordenamiento legal
2	Los actos que regula están fuera de la norma constitucional	Puede o no estar regulado en la norma constitucional
3	Asuntos para consultar son de orden administrativo	Asuntos para consultar son de orden jurídico
4	No es revocable	No es revocable
5	Se aplica a un acto administrativo o de gobierno	Se aplica a un acto de potestad jurídica o legislativa
6	Puede ser impugnado	Es obligatorio
7	No se aplica la figura de la revocación	No se aplica la figura de la revocación
8	Se aplica con la participación ciudadana	Se aplica con la participación ciudadana
9	Participación ciudadana o popular	Participación ciudadana o popular
10	Objetivo: aprobar o no un acto de gobierno	Objetivo: aprobar o no una ley o norma jurídica

Fuente: elaboración propia.

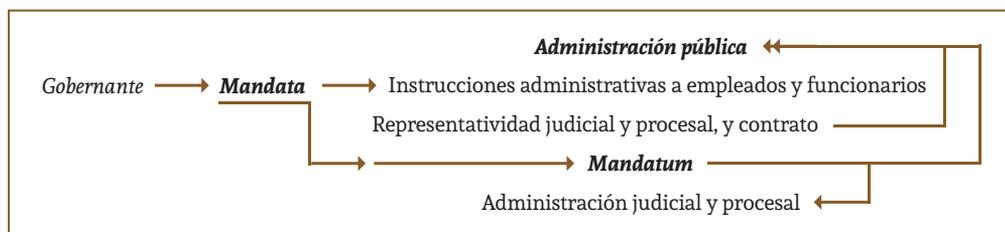
MANDATO

Consideramos pertinente, antes de abordar la Revocación del Mandato, conocer lo que es el Mandato y cómo se lo considera constitucionalmente, por eso iniciaremos con esta figura: el mandato cuenta con diferentes interpretaciones, que van desde el ámbito jurídico (del Derecho Civil, Derecho Administrativo, Derecho Constitucional, *et al*) hasta lo político y sociológico. Se ubica en la historia romana, con Augusto quien dentro de sus ordenamientos gubernamentales, eran constituciones imperiales y se conocieron como *mandata* siendo “las instrucciones que dirigía el emperador a sus empleados, (y) llegaban a ser importantes fuentes de derecho administrativo” (Margadant, 1983, p. 73); eran “instrucciones del emperador dirigidas a los funcionarios, sobre cuestiones relativas al desempeño de tareas concretas de administración, que llegaron a alcanzar valor normativo general” (Giménez-Candela, 1999, p. 89).⁸

El *mandatum* o *mandato* tiene la misma raíz que la *mandata* solo que evolucionó en un sentido más del derecho civil que, por no dejar de largo, también abonó un elemento sustancial dentro del derecho administrativo y objetivamente como una disposición, instrucción u orden potestativo del gobernante hacia sus empleados y/o funcionarios de la administración pública. De esta manera, el gobernante a través de la *mandata* tenía dos funciones: a) Dar instrucciones administrativas a sus empleados y funcionario; y b) Era la vía de representatividad judicial y procesal. En el primer caso estaba referido a la administración pública y en el segundo al proceso de la administración judicial (Cuadro 5).

⁸ Para el derecho procesal romano, el *mandatum* era una forma de representación fincada en una autorización previa y tras su evolución de *representación civil* devino en un contrato consensual para gestiones a nombre de un tercero (Giménez-candela, 1999, pp. 147, 452 y 456).

Cuadro 5: *El Mandato, su origen y evolución administrativa y judicial*



Fuente: elaboración propia.

Civilmente el mandato está centrado en un acto jurídico de representación y como tal es una figura jurídica que va a permitir que los actos que celebre una persona o representante -diría Manuel Bejarano- “repercutan y surtan efectos jurídicos en la esfera jurídico-económica de otro sujeto como si este último los hubiera realizado, y no afectan para nada la del representante, el cual queda ajeno a la relación de Derecho engendrada por su acción” (Bejarano, 1984, p. 134). La representación civil puede ser de forma privada, a través de la representación las personas morales y el “Estado mismo sólo puede realizar sus funciones y lograr sus fines a través de la acción y de la voluntad comunes expresadas por sus representantes. Recuérdese que suele aludirse al Presidente de la República (sic) como ‘primer mandatario” (Bejarano, 1984, p. 135). Así el mandato está asociado a la representación popular en los cargos de elección popular.

Por lo antes expresado, el mandato tendría dos acepciones: una de orden público administrativo y la segunda en sentido jurídico civil y procesal. La que nos interesa es la primera, pues emanan del gobernante que da instrucciones administrativas a sus funcionarios. Otro de los sentidos coloquiales, aun en la literatura científica, coloca al mandato en varias naciones latinoamericanas y de otras latitudes, como Italia, cuando se refiere al periodo en el que desarrolla su gobierno y toma las decisiones administrativas y políticas el gobernante (para el mayor de los casos, el presidente) (coinciden en este sentido los autores: Vélez López, 2010, pp. 77, 78, 84, 91; Pereira, 2005, pp. 409 y 410; Alacio García, 2020, pp. 53, 54, 63; Mezzetti, 2011, p. 265). Para Francisco Piñón, el mandato se resume en una parte de *sacralización del presidente o del cargo de presidente*:

En el sistema político mexicano, viendo la *práctica* política, al pueblo no le queda otra cosa sino *Obedecer*. No es que no se respeten ‘formalmente’ los preceptos constitucionales: en éstos el presidente es el *Mandatario*, no el *Mandante* de la Nación (...) El Presidente no es el Siervo de la Nación o el que es mandado [Mandatario] por el Pueblo, sino *es el que manda* [Mandante], el que debe ser obedecido y nunca criticado. (Piñón, 1995: p. 21. Las cursivas son del autor)

Coligiendo, el hecho de ser el mandatario lo hace tener una posición *sacra* dentro de la política y la administración pública, que se resume también en que esta última está “inmediatamente *bajo su mando*” (Martínez Morales, 2001, p. 191).¹⁰ Inicial-

¹⁰ Las negrillas y cursivas son nuestras.

mente, el mandato eran instrucciones del gobernante a sus funcionarios administrativos; posteriormente, se circunscribió al ámbito judicial, permaneciendo en ambos. En fechas recientes, se le ha asociado con la temporalidad del ejercicio administrativo y político de los gobernantes en diversas latitudes. Empero, en el caso mexicano también se ha revestido como la esencia misma de la sacralización del presidente en cuanto a su función respecto del pueblo a quién debe que esté ocupando -la persona- el cargo, por lo que los mandatos del presidente son ejecutados y el pueblo no es escuchado debido a esa omnipresencia o sacralidad por lo que, como dice Chanes, “Sólo en ocasiones críticas se ocupa de las atribuciones que la Constitución y las leyes le confieren” (Chanes, 2011, pp. 11, 14 y 15).

EL MANDATO EN LA CARTA MAGNA DE 1917

La Constitución de 1917 retoma al mandato en diversos sentidos, como el de establecer un periodo de gobierno; la ampliación del mandato vía reelección de algunos cargos de elección popular; y, el que nos interesa: el mandato y su revocación. Por eso nos auxiliaremos del cuadro siguiente, para conocer qué artículos constitucionales aborda el mandato (artículos 35, 36, 41, 59, 69, 79, 84, 99, 115, 116 y 122), en especial el que nos incumbe, el 35 fracción IX.

Cuadro 6: *El mandato y la Revocación del mandato en la Constitución de 1917*

#	Artículo	Contenido	Involucrados	Objetivo	
1	35 <i>fracción IX</i>	<i>Participación ciudadana en el proceso de revocación del mandato presidencial</i>	<i>Ciudadanía (pueblo), Presidente, Instituto Nacional Electoral</i>	<i>Político</i>	
2	36 <i>fracción III</i>	<i>Obligaciones de la ciudadanía. Votar: proceso de revocación del mandato</i>	<i>Ciudadanía (pueblo)</i>	<i>Político y electoral</i>	
3	41	Fracción V	Soberanía popular por medio de los poderes de la unión	Ciudadanía (pueblo)	Político y electoral
		<i>Fracción V Apartado B, inciso c</i>	<i>Proceso de revocación del mandato PRESIDENCIAL; organización de la elección por el INE</i>	<i>Ciudadanía (pueblo) Presidente, Instituto Nacional Electoral</i>	<i>Político y electoral</i>
		<i>Fracción V Apartado C</i>	<i>Proceso de revocación del mandato PRESIDENCIAL en los estados</i>	<i>Ciudadanía (pueblo) Presidente, Instituto Nacional Electoral</i>	<i>Político y electoral</i>
		<i>Fracción VI</i>	<i>Principios jurídicos de la revocación del mandato: Constitucionalidad, Legalidad de los actos y resoluciones electorales, Proceso de consulta popular, Re-voación del mandato y Medios de impugnación</i>	<i>Ciudadanía (pueblo) Presidente, Instituto Nacional Electoral</i>	<i>Político y electoral</i>
4	59	Mandato de los senadores y su reelección	Senadores	Mandato en tiempo	
5	69	Apertura de sesiones del Congreso y de su <i>mandato</i>	Congreso	Mandato en tiempo	

6	79 fracción IV, 4º., párrafo	Auditoría Superior de la Federación de la cámara de diputados; fiscalización mediante <i>mandatos</i> las posibles responsabilidades	Auditoría Superior de la Federación-Cámara de diputados	Fiscalización	
7	84, 7º., párrafo	<i>Ausencias del presidente: revocación del mandato</i>	Presidente y Congreso de la Unión	Político	
8	99 fracción III	<i>Tribunal Electoral autoridad del Poder Judicial en materia electoral y de la revocación del mandato</i>	Poder Judicial, Tribunal Electoral, presidente e interesados	Judicial y político	
9	115 fracción I, 2º., y 3er., párrafos	<i>Municipio libre. Mandato en tiempo, revocación del mandato a alcaldes</i>	Municipios, legislaturas locales	Político y electoral	
10	116 fracciones I y II 2º., párrafo	<i>División de poderes públicos estatales: mandato en tiempo y revocación del mismo; tiempo de los diputados</i>	División de poderes y diputados locales	Político y electoral	
11	122 Apartado A	Fracción II, 3er., párrafo	Reelección de diputados locales, mandato en el tiempo	Diputados locales ciudadanía (pueblo)	Político y electoral
		Fracción III, 1er., párrafo	<i>Revocación del mandato del jefe del gobierno de la ciudad de México</i>	Jefe del gobierno y ciudadanía (pueblo)	Político y electoral
		Fracción III, 3er., párrafo	<i>Procedimiento de revocación del mandato al jefe de gobierno a través de la constitución local</i>	Jefe del gobierno y ciudadanía (pueblo)	Político y electoral
		Fracción VI inciso b	Duración del mandato de los alcaldes en la ciudad de México	Alcaldes	Político y electoral

Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, actualizada al 2021. Las negritas y cursivas son de importancia para el fondo del trabajo.

En el anterior cuadro vemos que hay efectos o impacto político y administrativo si se incluye la *Revocación del mandato como una herramienta de legitimidad* toda vez que es mencionada en los artículos 35 fracción IX, para el presidente; 36 fracción III, como obligación ciudadana; 41 fracciones V apartado B, inciso c, relativa al ente organizador y V apartado C, aplicable la Revocación en los estados federativos; 84, 7º., párrafo, para las ausencias presidenciales; 99 fracción III, relativa a que el Tribunal Electoral sea el que conozca de impugnaciones de la Revocación del mandato. Para el ámbito municipal también se habla de la Revocación del mandato (art. 115 fracción I, 2º y 3er. párrafos); artículos 116 fracciones I y II, la Revocación del mandato vinculada a la división de poderes; y, la misma revocación a nivel de la ciudad de México y en los estados federativos, artículo 122 Apartado A fracción III 1er. y 3er. párrafos. Sin embargo, el que nos interesa *in extenso* es el caso de la que compete al presidente de la república, en el artículo 35 fracción IX en el numeral 1º., primer párrafo, que dice a la letra:

IX. Participar en los procesos de revocación de mandato. El que se refiere a la revocación de mandato del Presidente de la República se llevará a cabo conforme a lo siguiente:

1o. Será convocado por el Instituto Nacional Electoral a petición de los ciudadanos y ciudadanas, en un número equivalente, al menos, al tres por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, siempre y cuando en la solicitud correspondan a por lo menos diecisiete entidades federativas y que representen, como mínimo, el tres por ciento de la lista nominal de electores de cada una de ellas.

Del artículo y fracción anterior deducimos que el mandato puede ser revocado y contiene el siguiente aspecto: atiende a la participación ciudadana para revocar o no el mandato del presidente de la República, por lo tanto, es una obligación ciudadana de orden político.

CARACTERÍSTICAS DEL MANDATO

Así tenemos que el mandato gubernamental es producto de un acto político-electoral, que es donde surge y le da legitimidad, sumado a una ley de orden público donde reside su legalidad. En el mismo sentido, evocando a Max Weber (2004, p. 699), dentro de su teoría del poder, refiere que el mandato es "una voluntad manifiesta" dentro del esquema de dominación ejercido por el dominador o dominadores para influir en las acciones de terceros -dominado o dominados- mediando entre ambos la obediencia. Las características serían:

1. Como término hay múltiples interpretaciones desde el orden jurídico y administrativo; 2. Son ordenamientos e instrucciones del gobernante a sus funcionarios administrativos; 3. Es políticamente un mecanismo de representación, creado por una norma jurídica y sustentado en un *contrato social*; 4. Está centrado en la representación popular; 5. Va a emanar de una ley como parte de las potestades del Estado como ente público y privado; 6. Implica una disposición, instrucción u orden potestativo del gobernante; 7. Es temporal, es decir, que radica en el tiempo que durará en tal o cual cargo de representación o administrativo un funcionario gubernamental; 8. Cuenta con un sentido de *sacralización del gobernante* ya que a través de él el gobernante "es el que manda" para ser obedecido y nunca criticado; y 9. En el tenor de la nueva disposición constitucional, el mandato se puede revocar o no al titular que fue asignado en un puesto por elección popular (soberanía popular) a través de una consulta o reunión popular que lo dictamine.

DIFERENCIAS DEL PLEBISCITO Y EL REFERÉNDUM CON EL MANDATO

Como hemos visto los antecedentes, características y su aplicabilidad en México -en su caso- de las tres figuras, el Plebiscito, el Referéndum y el Mandato, pasemos a determinar las diferencias y semejanzas que existen entre ellos (cuadros 7 y 8).

Cuadro 7: *Diferencias entre plebiscito, referéndum y mandato*

#	DIFERENCIAS		
	Plebiscito	Referéndum	Mandato
1	Es una consulta popular	Es una consulta popular	Es un acto del gobernante
2	Ratifica o rechaza actos gubernamentales	Ratifica o rechaza un ordenamiento legal	Es un ordenamiento gubernamental
3	Los actos que regula están fuera de la norma constitucional	Puede o no estar regulado en la norma constitucional	Se encuentra regulado por la norma constitucional
4	Los asuntos para consultar son de orden administrativo	Los asuntos para consultar son de orden jurídico	No se consulta sólo se aplica la disposición legal
5	No es revocable	Se puede impugnar	Se puede revocar
6	Se aplica a un acto administrativo o de gobierno	Se aplica a un acto de potestad jurídica o legislativa	Se aplica por parte de un titular del mandato
7	No se aplica la figura de la revocación	No se aplica la figura de la revocación	Se puede aplicar la figura de la revocación
8	Se aplica con la participación ciudadana	Se aplica con la participación ciudadana	Participación condicionada: se aplica la participación ciudadana cuando se proponga o no la revocación del mismo
9	Participación ciudadana o popular	Participación ciudadana o popular	Participación sólo gubernamental y administrativa
10	Objetivo: aprobar o no un acto de gobierno	Objetivo: aprobar o no una ley o norma jurídica	Objetivo: hacer efectivos y ejecutables los actos de gobierno dentro de un marco normativo

Fuente: elaboración propia.

Como se desprende de las diferencias entre las tres figuras, tenemos que tanto el plebiscito como el referéndum son acciones para ratificar o rechazar algo, ya sea una disposición del gobierno (plebiscito) o una norma jurídica que pueda no estar acorde con el orden público (referéndum); son formas de consulta democráticas, ya que su sentido se establece en la voluntad popular a la hora de emitir su rechazo o aceptación y ello fortalece el principio de la soberanía popular. En cuanto al mandato, se centra en la ejecución de las acciones por parte de un órgano de gobierno, es decir que es la ejecución de una orden y/o acto de gobierno, fundado en un marco legal: por lo que debe estar motivado y fundado en derecho dicho mandato. El objetivo del mandato es hacer efectivos y ejecutables los actos de gobierno; en el caso del plebiscito y el referéndum su objeto es la consulta a la población para cual o tal medida a aplicar y busca el consenso público. El primero (mandato) es completamente diferente al plebiscito y al referéndum, pues aquel es la ejecución administrativa de gobierno, estos últimos son una consulta participativa de las decisiones; el mandato se funda en un orden jurídico, el plebiscito y el referéndum no necesariamente.

Colegimos que el plebiscito y el referéndum son figuras enfocadas a la participación y consulta ciudadana como representatividad directa y democrática sobre asuntos nacionales o locales; en tanto, el mandato, por su naturaleza, es una atribución que tienen los órganos de poder para hacer efectivas sus acciones de gobierno con base en la ley, por lo tanto, no se equipara con una participación ciudadana salvo

cuando se trate de una consulta para determinar si se revoca o no dicho mandato al quien ha sido electo democráticamente. El mandato *per se* no es un mecanismo de consulta ciudadana, pero si y solo si se pondera que sea revocado o no, dicho mandato se adjetiviza como *Revocación del Mandato*, deviniendo en una forma de consulta y participación ciudadana. En consecuencia, son tres figuras diferentes y en un sentido *negativo* el mandato puede ser anulado mediante la revocación del que lo ejecuta. Esto será nuestro siguiente análisis.

Cuadro 8: *Objetivo de origen del Plebiscito, Referéndum y el Mandato*



Fuente: elaboración propia.

LA REVOCACIÓN DEL MANDATO

En 2017 el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados publicó un texto sobre la Revocación del Mandato (Moreno y Lizárraga¹¹), en el cual refiere que la revocación implica el invalidar una concesión o mandato y en ese entendido la revocación del mandato sería “el procedimiento por el cual los ciudadanos pueden destituir mediante una votación a un funcionario público antes de que expire el periodo para el cual fue elegido” (citado en Moreno y Lizárraga, 2017: p. 1). La revocación del mandato se decide en las urnas por el mismo cuerpo electoral que ha designado al funcionario a destituir o no, es también una muestra de democracia directa y *el objetivo es la destitución*¹² como se citó; debe estar reconocido constitucionalmente o en una ley derivada de aquella y como destinatarios los funcionarios públicos (García Campos, 2017, pp. 26 y 27).

Con base en lo anterior, históricamente la figura de la Revocación del Mandato ha sido omitida en las Cartas Políticas, aunque en la Constitución del estado de Chihuahua, desde 1997, se adhirió y se conoce que en otras latitudes hay antecedentes (el estado de California, en Estados Unidos, y en Venezuela), como lo veremos más adelante (García Campos, 2017, pp. 25 y 26).

Estableceremos que la figura del mandato y su revocación no se conoce en los cuerpos y redacciones de las Cartas Magnas que hemos tenido vigentes, sólo encontra-

¹¹ Estos autores citan el trabajo de García Campos, Alan (2017) *La revocación del mandato: un breve acercamiento teórico*. Instituto de Investigaciones Jurídicas: UNAM.

¹² De acuerdo con el fin u objetivo, la Revocación del Mandato *estaría hermanada* con el Juicio Político y el *impeachment* que se ha aplicado en naciones como Estados Unidos (Nixon) y Brasil (Collor de Melo).

mos un detalle: que ni los conservadores ni los liberales, federalistas y centralistas, tenían una cultura política avezada en un constitucionalismo de *vanguardia* y ello suponemos se omitió por la coyuntura política de la inestabilidad en el país en esos años. Las constituciones, desde la gaditana hasta la de 1857, se circunscriben en una aciaga época de nuestra nación, iniciando con la de 1812 que se dio en Cádiz que tampoco incluía al mandato y/o su revocación; independientes, nos regimos con la Carta Magna de 1824, de corte liberal y con la misma situación, sin tomar en su letra al mandato y su revocación; solo en el texto de sus primeras páginas se encuentra la palabra *mandato*, que advertía sobre los castigos respecto a la reimpresión de ella.¹³ Las subsecuentes Cartas políticas (1836 y 1857) serán omisas con el mandato y su revocación (cuadro 9).

Cuadro 9: *El Mandato y su revocación en nuestras Constituciones*

#	Año de la Constitución	Corte ideológico	Mandato o su revocación
1	1812 ¹	Liberal	No
2	1824	Liberal	No
3	1836	Conservadora	No
4	1857	Liberal	No

Fuente: Elaboración propia a partir de Constitución de 1812, Constitución de 1824, Constitución de 1836, Constitución de 1857. Consultadas en Orden Jurídico (2021)

La Constitución de 1917 es la primera, después de más de cien años de vida, donde se han dado los primeros pasos para incluir al mandato, no por avance electoral y/o democrático, sino para abogar por una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones y la evaluación de los resultados de gobierno, pero también tienen un marcado interés como propuesta política de campaña.

CONTEXTO POLÍTICO PREVIO A LA REVOCACIÓN DEL MANDATO

En los años 90 del pasado siglo, se dio una reforma a la Constitución de 1917 al artículo 73 fracción VI Base 2^a, que estableció en la Asamblea de representantes de la Ciudad de México el referéndum. Posteriormente, durante los últimos años se hizo uso del plebiscito como una forma de *experiencia política* para conocer el *pulso e impacto* político y jurídico de una sociedad con escasa o nula participación política. El plebiscito lo ha empleado el presidente Andrés Manuel López Obrador, incluso antes de que fuera primer magistrado de la nación. Inició el 31 de marzo de 1993 cuando se convocó a toda la ciudadanía para votar tres cuestiones que serían importantes en la vida del Distrito Federal: 1) Si deseaban que el Distrito Federal se convirtiera en la entidad federativa número 32; 2) Si deseaban que se contase con un congreso local -como en la totalidad de las entidades de la república-; y 3) Que ellos, los ciudadanos, pudieran elegir democráticamente a sus autoridades (Meyer, 1995, pp. 251 y 252). El evento fue

¹³ Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824.

sumamente importante para la visión del ahora presidente, ya que adquirió experiencia en este tipo de mecanismos políticos para lograr una participación más directa de la ciudadanía.

Para finales de 2001, López Obrador empleó el plebiscito para buscar consensos y aliados populares entre la ciudadanía de ciertos estratos sociales, como el "instrumento de sus varios grupos de votantes que componen 'el pueblo'..." (Grayson, 2006, p. 209). Se valió de las encuestas y consultas telefónicas, hasta que contrató los servicios de tres empresas¹⁴ para llevar a cabo su consulta al pueblo mediante lo que se dio en llamar plebiscito y saber el sentir sobre la *regulación de las marchas* en la capital de la República. Tener el beneplácito del pueblo convocado y participante en el plebiscito le era familiar desde sus tiempos como candidato no electo a la gubernatura de Tabasco, donde se inició su vida política (Zepeda, 2011: pp. 72-74). Resumiendo, los plebiscitos realizados por Andrés Manuel López Obrador fueron los siguientes:

1) Enero de 2001, regulación de las marchas en la ciudad; 2) Febrero, 2001, el horario de verano en el Distrito Federal; 3) Noviembre de 2001, incremento de la tarifa del transporte metropolitano; 4) Enero de 2002, la construcción de los segundos pisos vehiculares; 5) Diciembre de 2002, permanencia en el cargo de López Obrador; 6) Enero, 2003, para mediar la fuerza de los precandidatos perredistas a los cargos de elección popular en el Distrito Federal; y, 7) Diciembre, 2004, su permanencia en el cargo otra vez (Grayson, 2006: p. 211).

Previo al término del mandato de Enrique Peña Nieto, Andrés Manuel López Obrador, con un impacto integral (político, económico, social, electoral), comenzó una serie de acciones contrarias a la construcción del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, con sede en Texcoco, a través de una consulta popular a la que se dio la idea de plebiscito, con la clara intención de cancelar el proyecto iniciado desde 2014. Esta situación fue parte de sus promesas de campaña electoral como candidato: "Desde la campaña electoral, López Obrador ofreció cancelar la construcción del NAIM y en su lugar ampliar la Base Aérea Militar de Santa Lucía, a unos 40 kilómetros de Ciudad de México" (S. A., BBC News Mundo, 2018).

Ya como presidente electo, convocó los días 25 y 28 de octubre de 2018, la consulta se definió finalmente como "Consulta Nacional. Nuevo Aeropuerto"¹⁵ y por los detalles jurídicos y numéricos hubo sentires contrarios (S. A., BBC News Mundo, 2018). La consulta fue en dos sentidos: *Sí o No* al Nuevo Aeropuerto. Este *plebiscito-consulta* fue uno de los máximos logros a nivel internacional como político, y en calidad de presidente electo, de Andrés Manuel López Obrador. Esta situación desde el ámbito jurídico no tiene precedentes, debido al principio jurídico de lo *que no está prohibido está permitido*, y la postura del régimen casi fenecido peñista -para ese entonces- fue de silencio ya que se ubicó dentro de las *reglas no escritas del sistema político mexicano* entre el presidente en funciones y el electo.

¹⁴ Grayson no menciona el nombre de las empresas (Grayson, 2006, p. 209).

¹⁵ Al respecto véase "Consulta Nacional Nuevo Aeropuerto" (2018) sitio Oficial de Andrés Manuel López Obrador, Disponible en <https://lopezobrador.org.mx/temas/consulta-nacional-nuevo-aeropuerto/>.

El plebiscito, a pesar de no ser una institución jurídico-constitucional reconocida a nivel federal, no deja de tener sus visos de politización, como en este caso, donde el presidente electo *ya toma decisiones políticas de impacto aun durante el ejercicio del poder de su antecesor*, lo cual no es ajeno en nuestro sistema presidencialista. Esto obedece a los acuerdos en las cúpulas de poder de altos niveles y negociaciones entre los regímenes.¹⁶ No obstante, en el análisis diremos que *el que puede lo más, puede lo menos* y si aun no teniendo el poder *efectivo o mandato*, López Obrador (como presidente electo) lo realizó como tal y fue de gran impacto, será interesante ahondar en nuestro objeto de estudio: la Revocación del Mandato.

LA REVOCACIÓN DEL MANDATO EN EL ARTÍCULO 35, FRACCIÓN IX CONSTITUCIONAL

La revocación del mandato es una figura constitucional nueva, fresca y obedece a cuestiones políticas de participación democrática, por lo que es importante ir a su naturaleza: la Constitución Política. El artículo 35, fracción IX¹⁷, a la letra expresa la voluntad de revocar el mandato como un derecho ciudadano y de participar en el proceso, ya que son ellos los que invitan al proceso con la petición ante el Instituto Nacional Electoral (INE). Vamos a dar una secuencia numérica de las etapas (1, 2, 3, 4, N... a través de las flechas) y los actores involucrados, para que se entienda el citado artículo 35 fracción IX Constitucional (cuadro 10).

Cuadro 10: *Secuencia del Proceso de Revocación del Mandato*

Ciudadanía	Instituto Nacional Electoral	Observaciones
*1. Petición de la Convocatoria para el proceso de revocación del mandato al INE: a.- 2% de inscritos en el padrón electoral; b.- Se requiere al menos de 17 estados como mínimo el 3% de la lista nominal por cada entidad	2. Recibe petición ciudadana y emite la Convocatoria	A) Sólo una vez se puede convocar, tras concluido el 3er. año del mandato
	3. 30 días después de la petición, para revisar los requisitos de 1) a y b	
	4. Dos sentidos: NO cumple con los requisitos: fin de la petición; o SI cumple con los requisitos	B) Los ciudadanos podrán recabar las firmas un mes antes del 3er. año del sexenio
	5. Emisión de la Convocatoria	
	6. Emisión de: fechas, formatos, medios para la recopilación de las firmas y lineamientos	
7. Votación libre, directa y secreta con la lista nominal y el domingo después de 90 días de la publicación de la Convocatoria (no coincida con elecciones federales y locales)		
	8. Declaración: a.- NO VÁLIDO; y, b.- VÁLIDO con 40% de participación y por mayoría absoluta	

¹⁶ Sin embargo, no olvidemos que López Obrador venía con una legitimidad electoral indiscutible.

¹⁷ Esta reforma al artículo 35 constitucional se publicó en el Diario Oficial de la Federación del día 20 de diciembre de 2019, y fue a instancias de la iniciativa de reforma del presidente Andrés Manuel López: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5582486&fecha=20%2F12%2F2019, consultado el 04 de mayo de 2021

9. La ciudadanía podrá solicitar la impugnación del proceso ante el Tribunal Federal Electoral, Sala Superior.	←	
--	---	--

Fuente: elaboración propia con información del artículo 35, fracción IX, constitucional.

El mismo artículo 35, fracción IX, ubica algunas responsabilidades del INE y prohibiciones en el proceso; ante el descontento señala la existencia de la impugnación de la votación del proceso de Revocación del mandato por parte de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal, es decir, que sólo dicha Sala puede emitir tal dictamen. A continuación, veremos las responsabilidades y prohibiciones de los actores involucrados en la Revocación de mandato (cuadro 11).

Cuadro 11: Responsabilidades, prohibiciones e impugnación del proceso art. 35, Fracción IX Constitucional

INE y sus responsabilidades	Sala Superior del Tribunal Electoral Federal	Prohibiciones
Responsable directo de organizar, del desarrollo, el cómputo de votación, emisión de resultados Promover la participación ciudadana	Puede impugnar la votación Da solución a todos los actos impugnados Una vez que resuelve actos impugnados, realiza cómputo del proceso Si procede, emitirá la declaración de revocación	Uso de recursos públicos para recolección de firmas Propaganda financiada con dinero público Contratar propaganda en radio o TV que influya en la opinión ciudadana

Fuente: elaboración propia con información del artículo 35, fracción IX, constitucional.

Como se podrá observar en la interpretación del artículo 35 fracción IX, la Revocación del mandato obedece a una de sus premisas que lo hacen cuestionable debido a los candados y restricciones para su ejercicio (García Campos, 2017, p. 25). Un ejemplo de ellos son los porcentajes nominales (2% padrón nacional y 3% de los padrones estatales), más la condicionante del número de entidades que como mínimo deben solicitarlo (17), poco más del 50% del total de estados. En el planteamiento retórico y el discurso político, diremos que es una medida democrática para legitimar o no el ejercicio del funcionario electo cuya consecuencia es revocar o no dicho ejercicio. Se hace un planteamiento en el punto 8 de la fracción IX del artículo 35, la cual dice: que el “Congreso de la Unión emitirá la ley reglamentaria” y en ese sentido algún grupo legislativo ha puesto manos a la obra para expedir la *Ley Federal de Revocación de Mandato, Reglamentaria de la fracción IX del artículo Constitucional*, así llamada por la fracción del Partido Revolucionario Institucional.¹⁸ Esta, como se indica, es requisito indispensable (la existencia de una ley que regule el proceso de Revocación).

¹⁸ La senadora Claudia Ruiz Salinas, envió el proyecto de decreto para que se expidiera la “Ley Federal de Revocación del Mandato, Reglamentaria de la fracción IX del artículo 35 Constitucional” en mayo de 2020, Disponible en https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/-2021_02_16/2784, consultado 4 de mayo 2021.

Si la Revocación del mandato se da en este año, será muy interesante verter la buena voluntad política de los responsables de impulsarlo, debido a que el artículo antes citado establece que serán los ciudadanos, mas no el titular del Ejecutivo. Empero, si el resultado *no favoreciere* al presidente, el artículo 84 constitucional establece que será designado un presidente provisional que, por ministerio de ley, ocuparía dicho cargo el presidente del Congreso de la Unión, para que solo “dirija” el proceso de nombramiento del presidente sustituto “quien concluirá el período constitucional, esto dentro de los 30 días siguientes a la designación del provisional” (art. 84 del Código Político).¹⁹

Brevemente hemos vislumbrado el escenario “negativo” en caso de que no le favoreciera el voto de la no revocación del mandato al presidente en funciones. ¿Cuáles serían las implicaciones políticas y jurídicas en caso de favorecerle al presidente la permanencia en el mandato? Políticamente se empoderaría; en el sentido jurídico, se legitimaría y legalizaría más aún su posición política y como cabeza dentro del equilibrio jurídico del poder público, así como todas sus decisiones administrativas, de gobierno, jurídicas. Si no se revoca el mandato, sería como una renovación y fortalecimiento de la soberanía popular consagrada en la misma Carta Magna que a partir de ese momento sería un pilar toral de la posición política, económica y social del presidente. No hay que dejar sesgado el hecho de que la crítica al mandatario federal ha sido recurrente y en sentidos muy negativos.²⁰

La Revocación del mandato es una adecuada perspectiva constitucional de diversos órdenes que van desde el legal y publi-administrativo hasta un sentido democrático y de participación política de consulta popular. Es importante manifestar que ni el plebiscito ni el referéndum se equiparan con el mandato en sí, por su naturaleza jurídica y administrativa, pero cuando se pondera ante la ciudadanía la *Revocación o no Revocación* del mandato cambia su esencia a una forma de consulta popular, por eso es una perspectiva político-constitucional sustancial ya incluida en el marco jurídico federal. Dentro de este esquema, el mandato es una atribución de nuestros gobernantes para hacer efectivas sus acciones, se da en un sentido positivo, sin embargo, cuando se pone en la palestra de la consulta a la ciudadanía, si se le revoca o no dicha atribución implícita al acto de gobernante, podría tratarse de un planteamiento negativo.

Todo cambio democrático obedece a circunstancias de índole varia y una de ellas es la participación ciudadana como una perspectiva jurídico-política. El cambio democrático, como perspectiva, se puede asentar -entre otros elementos- en la innova-

¹⁹ Ver en: Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Consulta Popular y Revocación de Mandato. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5582486&fecha=20/12/2019&print=true:

²⁰ Se le acusa de que se avizora una tendencia autoritaria del presidente que se acercaría a una dictadura. También se dice que buscaría una reforma constitucional que le pueda permitir la reelección (esto no sería extraño, lo hizo Ernesto Zedillo con un golpe de Estado técnico dado al Poder Judicial). La historia es ilustrativa en eso de la *reelección* conocida con la muerte de Obregón, con la campaña reeleccionista dirigida por el mismo Miguel Alemán; o los sueños reeleccionistas de un Luis Echeverría y más cercanos los de Carlos Salinas y el caso de Vicente Fox que deseaba candidatear a su esposa. Lo anterior no implica que sean los deseos del presidente.

dora figura de la Revocación del mandato porque pondera la participación ciudadana o popular (signo de la soberanía) de forma directa y específica con el cargo del ejecutivo federal. Por eso la Revocación del mandato está por encima del plebiscito y el referéndum, ya que atiende al interés valorativo de la función y acciones del primer mandatario federal, y por eso mismo, esta figura es relevante desde una perspectiva política (por participar la ciudadanía en una decisión), pero también jurídica (al ser parte del cuerpo constitucional).

REFLEXIONES FINALES

1. La democracia mexicana ha transitado en varios sentidos que desembocan en cambios de paradigma y la instauración de formas políticas y jurídicas innovadora. Lo anterior nos ha llevado a *probar* nuevas perspectivas con la participación ciudadana más directa, como el *plebiscito* y escasamente el *referéndum*.

2. Nuestra nación no ha gozado de una amplia y diversificada participación ciudadana o de decisiones a través de la consulta directa, se había conformado con las formas clásicas de democracia política.

3. Las figuras del plebiscito y el referéndum son parte de la *oferta democrática* que varias naciones han adoptado, mas la nuestra no las ha tomado en cuenta. Mientras el primero se emplea mayormente para una consulta sobre alguna actividad concreta de los órganos administrativos y acontecimientos de orden social; el segundo encuentra su utilidad para rechazar o aceptar una norma jurídica.

4. En consecuencia, el plebiscito y el referéndum son instrumentos democráticos que no tuvieron mucha fuerza jurídica real; el mandato en sí no entra en estos instrumentos, pues su naturaleza lo hace diferente al tratarse del ejercicio de las funciones del gobernante.

5. El mandato es una figura poliédrica, pues se puede analizar desde el ámbito jurídico, administrativo y político.

6. Tanto el plebiscito como el referéndum son formas en las que se expresa la participación y consulta ciudadana. El mandato no es así, es la forma como se ejecutan las atribuciones del gobernante, sustentadas en un marco legal, por tanto, no son figuras similares las dos primeras con la última.

7. El mandato puede ser compelido a ser revocado o no, a través de un proceso de consulta y participación ciudadana, y está enfocado al presidente de la República, como una perspectiva altamente democrática y soberana, al ser el pueblo el que lo revoque o no.

8. La reforma del artículo 35 fracción IX Constitucional que contiene la Revocación del Mandato, en su redacción, obedece a diversas estrategias y sentidos complejos que permitan la participación ciudadana a través de la consulta y con ello obtener mayor legitimidad si la votación no le revoca el mandato o deberá dejar el cargo por no favorecerle la votación en la revocarse el mandato.

9. La posibilidad de la derrota y la revocación del mandato implicaría el ejercicio constitucional del Congreso de la Unión al nombrar al presidente provisional, clara evidencia del equilibrio de poderes conforme al artículo 84 constitucional.

10. La Revocación del mandato viene a ser una nueva figura jurídica constitucional, lo cual habla de una nueva perspectiva democrática que legitima y legaliza el ejercicio del poder político del presidente mexicano, además llegó para quedarse y aplicarse a los niveles e instancias de gobierno (federal, estatal y municipal).

REFERENCIAS

1. Acosta Romero, M. (1991). *Teoría General del Derecho Administrativa*. México: Porrúa.
2. Alacio García, R. Y. (2020). Organización de elecciones mundiales y acontecimiento sanitario de 2020. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 25 (8), pp. 52-72. Recuperado de <http://www.rosaynes.mx/wp-content/uploads/2020/10/31oct2020revistaq2.pdf>
3. Bejarano, M. (1984). *Obligaciones civiles*. México: Harla editores.
4. Burgoa, I. (1999). *Derecho constitucional mexicano*. México: Porrúa.
5. Carbonell, M. (1998). El plebiscito en el Estatuto del Distrito Federal. *Anuario Jurídico 1997*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, pp. 111-122.
6. Casarín León, F. (Coord.). Derecho constitucional estatal. En *Memoria del VIII Congreso Nacional de Derecho Constitucional de los Estados*. México: UNAM.
7. Chanes Nieto, J. (2011). ¿Por qué no escuchan los presidentes? *Espacios públicos* 14 (30), pp. 8-20. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/676/67618934002.pdf>
8. Constitución Política de la Ciudad de México (CPEUM). Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, México 15 de febrero de 1917.
9. Coulanges, F. (2005). *La ciudad antigua. Estudios sobre el culto, el derecho y las instituciones de Grecia y Roma*. México: Porrúa.
10. Dabène, O. (1997). *La región Amérique Latine. Interdépendance et changement politique*. París: Presses de Sciences Po.
11. García Campos, A. (2017). *La revocación del mandato: un breve acercamiento teórico*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
12. Gemma, G. (1988). *Plebiscito y Referéndum*. En Bobbio N. y N. Matteucci. *Diccionario de política*. México: Editorial Siglo XXI.
13. Gentili, A. M. (1984). *Colonialism*. En N. Bobbio y N. Matteucci. *Diccionario de política*. México: Editorial Siglo XXI.

14. Giménez-Candela, T. (1999). *Derecho romano privado*. Valencia: Tirant lo Blanch.
15. Grayson, G. W. (2006). *Mesías mexicano. Biografía crítica de Andrés Manuel López Obrador*. México: Editorial Grijalbo.
16. Diario Oficial de la Federación (20 de diciembre 2019). DECRETO por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Consulta Popular y Revocación de Mandato. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5582486&fecha=20/12/2019&print=true
17. Livio, T. (1987). *Décadas de la historia romana*. México: Secretaría de Educación Pública.
18. Margadant, G. (1983). *Derecho romano*. México: Editorial Esfinge.
19. Martínez Morales, R. (2001). *Derecho Administrativo*. México: Editorial Harla.
20. Meyer, L. (1995). *Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*. México: Editorial Grijalbo.
21. Mezzetti, L. (2011). *Manuale breve Diritto Costituzionale*. Milano: Giuffrè Editore.
22. Moreno, S. y K. A. Nelly Lizárraga (2017). *La revocación de mandato*. México: Centro de estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados.
23. Pereira, C. Power, T. y Rennó, L. (2005). Opinião pública, estratégia presidencial e ação do congresso no Brasil: 'quem manda?'. *Opinião Pública*. Universidade Estadual de Campinas São Paulo. 401-421.
24. Pichardo Pagaza, I. (1984). *Introducción a la administración pública de México*. México: INAP-CONACYT.
25. Piñón, F. (1995). *Presidencialismo. Estructura de poder en crisis*. México: Plaza y Valdés editores.
26. S. A. (31 de octubre de 2020), Plebiscito en Chile: cómo fue el referendo que sacó del poder al general Augusto Pinochet en 1988, *BBC News Mundo*. Disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-54734477>
27. S. A. (29 de octubre de 2018). Resultados consulta México Decide: mayoría de votantes rechaza construir el nuevo aeropuerto, *BBC News Mundo*. Disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46015692>. Consultado el 05 de abril de 2021.
28. Robles, J. R. (2009). *Magistrados, jueces y árbitros en Roma*. Madrid: Editorial Dickinson.

29. Sánchez Bringas, E. (1985). Artículo 73, Jorge Carpizo (coord.). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*. México: UNAM.
30. Santos Olivo, I. (2010). Plebiscito y referéndum. Concepciones terminológicas entre la democracia directa y la representativa. Puntual tratamiento en el constitucionalismo estatal mexicano y comparado. En C. A. y M. F. Casarín León *Derecho Constitucional Estatal. Memoria del VIII Congreso Nacional de Derecho Constitucional de los Estados*. México: UNAM.
31. Secretaría de Comunicaciones y Transportes (2019). *Razones para la cancelación del proyecto del Nuevo Aeropuerto en Texcoco*. Recuperado de <https://www.gob.mx/sct/articulos/razones-para-la-cancelacion-del-proyecto-del-nuevo-aeropuerto-en-texcoco>
32. Serra, A. (1992). *Historia de las ideas e instituciones políticas*. México: Porrúa.
33. Vélez López, A. C. (2010). Los soportes de la popularidad: cómo los columnistas refieren el caso del presidente Álvaro Uribe Vélez. *CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política* 6(12), pp. 77-93. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-35692010000200004
34. Weber, M. (2004). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
35. Zepeda, J. (2011). Andrés Manuel López Obrador. La revancha. En J. Zepeda Patterson (Coord.). *Los suspirantes 2012. Los precandidatos de carne y hueso*. México: Temas de hoy.