

Los distintos rostros de la revocación de mandato presidencial en américa latina (Ecuador, Venezuela, Bolivia y México): un análisis de derecho comparado y de derecho internacional.

The different faces of revocation of the presidential mandate in Latin america (Ecuador, Venezuela, Bolivia and Mexico): a comparative and international law analysis

Christopher A. Servín Rodríguez ¹

¹. Catedrático de tiempo completo de Derecho Internacional Público y Privado, Derecho Penal Internacional y Práctica Forense Penal en la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana (México); ex-miembro Sistema Nacional de Investigadores de CONACYT (México); profesor visitante y miembro investigador de la Facultad de Derecho de la Universidad de Columbia (USA); Doctorado en Paz, Conflictos y Democracia por la Universidad de Granada (España); Maestría en Organizaciones Internacionales, Derecho Internacional Penal y Prevención del Crimen por la Universidad de Turín y el Instituto de Investigación de Naciones Unidas sobre Crimen Transnacional y Justicia (Italia); Maestría en Jurisdicción Penal Internacional por la Universidad de Andalucía (España); Maestría en Derecho Penal y Juicio Oral por la Universidad de las Naciones (México); Licenciatura en Derecho por la Universidad Veracruzana (México). alexis.servin24@hotmail.com

UNIVERSOS JURÍDICOS. Revista de derecho público y diálogo multidisciplinar. Año 9, No. 17, noviembre 2021-abril 2022, ISSN 2007-9125

Cómo citar este artículo en formato APA

Servín, C. (2021). Los distintos rostros de la revocación de mandato presidencial en américa latina (Ecuador, Venezuela, Bolivia y México): un análisis de derecho comparado y de derecho internacional. *Universos Jurídicos*, 305-341.

Fecha de recepción: 14 de septiembre de 2021

Fecha de aceptación: 29 de octubre de 2021





SUMARIO: I. Introducción. II. De la Democracia Directa a la Democracia Participativa: Cambios de Paradigmas en la Forma de Gobernar. III. La Revocación de Mandato como Mecanismo de la Democracia Participativa o Semidirecta. IV. Etimología, Origen y Definiciones de la Revocación de Mandato. V. Concepto y Tipología de la Revocación de Mandato. VI. Generalidades de la Regulación Procedimental de la Revocación de Mandato. VII. La Revocación de Mandato a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos: ¿Puede el Derecho Internacional Regular una Figura Jurídica Tradicionalmente Considerada de Índole Exclusiva de los Estados? VIII. La Revocación de Mandato Presidencial en América Latina: Un Análisis de Derecho Comparado. IX. Conclusiones. X. Fuentes.

Resumen: En la actualidad las democracias representativas se encuentran en crisis, principalmente, en Latinoamérica donde predomina el presidencialismo, pues con el transcurrir del tiempo éstas fueron tergiversando su objetivo final: representar los intereses de los electores. Los casos de corrupción y el aprovechamiento desmedido del poder por parte de algunos políticos, así como la develación de ello a través de internet han exacerbado la crisis de la representación política. Una forma de superar lo anterior ha sido la transición a la democracia participativa como forma de gobierno, bajo la cual se han institucionalizado diversos mecanismos de participación ciudadana como la revocación del mandato presidencial, que permite a los ciudadanos remover gobernantes que no representan sus intereses. Solicitar y participar en un procedimiento de revocación de mandato constituye un derecho humano de índole político que debe garantizarse de forma efectiva, igualitaria y en ausencia de cualquier tipo de discriminación, de conformidad con el Derecho Internacional. En Latinoamérica sólo Ecuador, Venezuela, Bolivia y México han incorporado la revocación del mandato presidencial en sus respectivas



constituciones; la regulación de ésta varía entre los mencionados países. No obstante, es posible identificar importantes similitudes, pero también destacas diferencias, que permite observar los distintos rostros de esta figura en la región.

Palabras clave: Derecho Electoral, Derecho Constitucional, Revocación de Mandado, Democracia, Democracia Participativa, Mecanismos de Participación Ciudadana.

Abstrac *Currently, representative democracies are in crisis, mainly in Latin America where presidentialism predominates, because over time they have distorted their final objective: to represent the interests of the voters. Cases of corruption and the excessive use of power by some politicians, as well as the disclosure of it through the internet have exacerbated the crisis of political representation. One way to overcome this crisis has been the transition to participatory democracy as a form of government, under which various mechanisms of citizen participation have been institutionalized, such as the revocation of the presidential mandate, which allows citizens to remove governments who do not represent their interests. Requesting and participating in a mandate revocation procedure constitutes a human right of a political nature that must be guaranteed in an effective and equal manner and in the absence of any type of discrimination, accordance with International Law. In Latin America, only Ecuador, Venezuela, Bolivia and Mexico have incorporated the revocation of the presidential mandate in their respective constitutions; its regulation varies between the aforementioned countries. However, it is possible to identify important similarities, but also highlight differences, which allows us to observe the different faces of this figure in the region.*

Keywords: *Electoral Law, Constitutional Law, Revocation of Mandate, Democracy, Participatory Democracy, Mechanisms of Public Participation.*



I. Introducción

El presente ensayo mantiene como objetivo central el estudio de la figura de la revocación del mandato presidencial, a la luz de un análisis de Derecho Comparado entre las legislaciones de los países latinoamericanos que la contemplan. Por lo que, inicialmente se desarrolla un análisis de la democracia como forma de gobierno y la evolución que ésta ha tenido a lo largo de la historia, a fin de identificar los tres tipos de democracia que existen, es decir, la democracia directa, la democracia representativa y la democracia participativa, así como de analizar las características de cada una de ellas. Posteriormente, se analiza la figura de la revocación de mandato como un mecanismo propio de la democracia participativa y, en seguida, se aborda su estudio desde un ámbito etimológico, para continuar con la identificación de su origen y las principales definiciones que existen sobre la misma. Asimismo, partiendo del análisis de las definiciones señaladas, se propone una aproximación conceptual de la revocación de mandato, al tiempo que se analiza la tipología de ésta, a fin de distinguir la revocación de mandato completa de aquella clasificada como mixta. Sumando a ello, se analizan las generalidades de la regulación procedimental de la revocación de mandato y, finalmente, se observa la regulación constitucional y legislativa que ha merecido la revocación del mandato presidencial en los países de Latinoamérica que la contemplan, a saber, Ecuador, Venezuela, Bolivia y México, bajo el objetivo de comparar dichas regulaciones e identificar similitudes y diferencias entre ellas.



II. De la Democracia Directa a la Democracia Participativa: Cambios de Paradigmas en la Forma de Gobernar.

La democracia, en su sentido etimológico, deriva de dos vocablos, del griego demos, que significa pueblo, y cratos, que refiere poder o gobierno. Partiendo de lo anterior, el vocablo democracia, en sentido literal, alude al gobierno del pueblo o el gobierno para el pueblo, en referencia a la democracia del modelo ateniense, la cual fue considerada la forma de gobierno más desarrollada o evolucionada de la época antigua, debido a que se trataba de un modelo para que el pueblo se autogobernase, gestándose así lo que hoy se conoce como democracia directa.

Esta forma de gobierno fue practicada por los ciudadanos griegos desde mediados del siglo V a. C., alcanzando su forma más acabada en la ciudad de Atenas, en la época de Pericles, finalizando en el año 322 a. C. Durante este período, el sistema político se regía a partir de la deliberación y la toma de decisiones por parte de los ciudadanos que reunidos en asambleas ejercían el poder soberano, abarcando todos los asuntos comunes de la ciudad, de ahí la noción de democracia directa. Además de la asamblea de ciudadanos, el sistema incluía otros dos órganos, un consejo consultivo y deliberativo, compuesto de ancianos, y los cargos del Poder Ejecutivo. Sin embargo, la participación ciudadana dentro del sistema griego de democracia directa era sumamente restrictiva, pues sólo podían ejercerla los varones libres, ya que las mujeres y los extranjeros residentes estaban excluidos de ella (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2017, p. 262).

Atentos con lo anterior, el concepto ateniense de democracia directa, en términos generales, no ha variado con el paso de los siglos, ya que en la actualidad esta forma de democracia continua implicando una forma de gobernar, mediante la cual "...el pueblo participa de manera continua en el ejercicio directo del poder..." (Prud'Homme, 2016, p. 27). Por tanto, el ejercicio de la democracia directa en nuestros días supone la existencia de una comunidad en la cual las relaciones entre



los integrantes se generan vis a vis, bajo el predominio de una cultura oral de deliberación, en una atmosfera gubernativa con niveles mínimos de burocratización y un muy alto sentido del deber cívico (LeDuc, Larry, 2020, p 185). De esta forma, la democracia directa se sigue practicando en la actualidad en pequeñas comunidades; entre los casos más conocidos destacan los cantones de Glaris, Appenzell y Unterwald en Suiza, en los cuales cada comunidad, reunida en asamblea, delibera y decide en torno a todos los asuntos de orden público

La participación de cada miembro de la comunidad en la toma de decisiones, relativas a la auto-gobernanza, constituye, sin duda, el rasgo más plausible de la democracia directa. Sin embargo, el tamaño y la complejidad de cada sociedad son factores que impactan negativamente en el adecuado desempeño de esta forma de gobierno; entre más grande y compleja sea una sociedad, mayor dificultad presentará la misma para gobernarse, a través del empleo de la democracia directa. Además, bajo este tipo de democracia siempre existirá la posibilidad de manipulación, que en la democracia de asambleas se expresa mediante el recurso a la demagogia y que en la democracia de referéndum se presenta al diseñar la agenda de las decisiones que habrán de tomarse.

Llegada la Edad Media la doctrina política estableció una conexión entre el poder nominal y el ejercicio del poder, a través de la figura de la representación. Thomas Hobbes, en el famoso capítulo XVI de su obra *Leviatán*, hace el primer análisis profundo en torno al problema de la representación política, distinguiendo entre la persona natural (cuyas palabras y acciones son propias) y la persona artificial (que encarna palabras o acciones de otras personas). Sin embargo, y coincidiendo con Prud'homme (2016), Hobbes "...no propone una discusión en términos de democracia representativa, sino usa el concepto de representación para justificar la obligación política de los súbditos hacia el soberano y legitimar, de facto, la autoridad de este último..." (p. 29).



Posteriormente, con el desarrollo del pensamiento liberal, la representación y la participación política logran vincularse creando un binomio que con el paso del tiempo sustituiría, en términos globales, al sistema de democracia directa, principalmente en países de gran extensión territorial. Sin embargo, fue a partir del siglo XIX que el término “democracia” fue reivindicado globalmente, pues a través del constitucionalismo de la época los Estados empezaron a garantizar los derechos humanos, en particular, los derechos políticos, bajo una idea iusnaturalista de corte secular que esgrimía que la facultad del soberano para gobernar no dimanaba de un poder divino o supra terrenal, sino del pueblo, en tanto se reconoció el derecho político otorgado a los ciudadanos para elegir y ser elegidos gobernantes, aspecto que, a su vez, se traduciría en la configuración primigenia de los sistemas democrático-representativos, otorgando con ello aceptación global a la democracia representativa.

En el sistema democrático representativo, “...la representación política constituye el circuito estratégico central de las relaciones entre sociedad y Estado, pudiendo ser definida como un proceso intercomunicativo basado en la transmisión de la voz de los ciudadanos sobre la esfera pública...” (Porras, 1996, p.146). Por ende, en una democracia representativa, la representación, que es obtenida a través del voto, constituye el acto por el cual una persona adquiere un derecho para actuar en nombre de otros, adquiriendo este derecho de representación por un periodo determinado, al tiempo que los comicios funcionan como un mecanismo de rendición de cuentas. Bajo estas premisas, la democracia representativa ha sido definida como: “...aquella que se ha aplicado de manera mayoritaria en las sociedades modernas. El pueblo, a través del mecanismo del voto individual, directo y secreto, elige a sus representantes en los poderes del Estado, a partir de las ofertas programáticas de quienes ocupan cargos de servicio público y gobiernan a nombre del pueblo que los ha elegido...” (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2017, p. 257).



Los defensores clásicos de la democracia representativa sostienen que un gobierno representativo, cuya extensión y poder están limitados por el principio de libertad, constituye una condición fundamental para la existencia de comunidades libres y de una prosperidad deslumbrante, al tiempo que afirman que el interés colectivo es el mejor correspondido por el encuentro de los intereses particulares y, por ello, apuestan por la libre expresión de todos los intereses individuales, así como por la adopción de una regla mayoritaria que supone el respeto a los intereses de la(s) minoría(s), del sufragio universal y de la representación proporcional (Mill, 2001, pp. 101 y ss.)

Actualmente, entre los argumentos que con mayor frecuencia se emplean en la defensa de la democracia representativa se encuentra el que sostiene que en ella, la toma de decisiones cuenta con suficiente información, en la medida en que se desarrolla a través de diversas etapas y de una serie de filtros. Así, las limitaciones a la participación, asociadas al tamaño y a la complejidad de las sociedades, pueden ser superadas, pues, a diferencia de la democracia directa, la representación permite una política positiva que evita la polarización en la sociedad. De esta forma, se afirma que las minorías tienen voz y sus derechos están mejor protegidos.

Sin embargo, es innegable que a la hora de legislar o de participar en la toma de decisiones de carácter público, con frecuencia, el actuar de los representantes no responde de manera esencial a los intereses de sus representados e, incluso, en ocasiones, desafortunadamente frecuentes en países latinoamericanos, los representantes ignoran y/o contravienen dolosamente los intereses de los ciudadanos, pues como atinadamente señala Prud'homme (2016) "...sus lealtades están divididas entre éstos (ciudadanos), su partido político y sus valores e ideales personales..." (p. 11). Además, resulta paradójico que los partidos políticos, en algunos casos, se hayan caracterizado por la imposición a su interior de una



dominación oligárquica, la opacidad de sus mecanismos de decisión, la exclusión de diversos sectores y la verticalidad de sus estructuras, haciendo realidad lo señalado por Moisei Ostrogorski en 1902, es decir, el peligro de que los partidos políticos se convirtieran en instrumentos de tiranía y corrupción en manos de intereses de grupos dominantes alejados de los intereses populares, en tanto posibilitan la dominación de los elegidos sobre los electores (Reveles, 2009, p. 773).

Ya entrado el siglo XX, y con la institucionalización del sufragio universal, que conlleva de manera implícita la idea humanista de que todos los individuos poseen los mismos derechos, la democracia se enlaza con la soberanía popular y las expresiones ciudadanas que pueden adoptarse bajo el ejercicio de esa soberanía, como la consulta que se hace a los ciudadanos, por parte de un gobierno, sobre una decisión política, en la aprobación de una Ley, en la proposición de una iniciativa legislativa o en la revocación del mandato de sus representantes, dando pie al inicio de la democracia participativa, la cual puede definirse como un sistema de organización política que otorga a los ciudadanos una mayor capacidad de intervención e influencia en la toma de decisiones de carácter público, ya que ésta supone la información, consulta, control e incluso decisión directa de la comunidad sobre aspectos relacionados con las políticas públicas (Peraza, 2005, pp. 2-5).

La democracia participativa promueve la participación ciudadana incorporando mecanismos que incluyen el voto, pero también otros que promueven la transparencia, el acceso a la información y la deliberación, aun cuando no conduzcan a la toma de decisiones vinculantes (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2017, pp. 282 y 283). De esta manera, la democracia participativa asume como uno de sus objetivos que el ciudadano no limite su papel dentro del sistema democrático al ejercicio del sufragio, como ocurre en la democracia representativa, sino que asuma un rol protagónico, activo y propositivo



dentro de la política, tanto a nivel comunitario, como regional y nacional. De esta manera, uno de los retos de la democracia participativa es crear una sociedad integrada por ciudadanos activos, organizados y preparados para asumir un papel dinámico en la escena política; individuos a quienes, desde la propia escuela, se les eduque para participar activamente en la vida política. Este sistema político mantiene como objetivo que el ciudadano se involucre en las decisiones que le afectan, proponiendo iniciativas, promoviendo asambleas y debates, pronunciándose a favor o en contra de una u otra medida, así como vigilando y verificando su implementación.

La democracia participativa ha sido considerada por algunos autores como el punto intermedio entre la democracia directa y la democracia representativa, debido a que la relación entre estas dos últimas tiende a ser más complementaria que antagónica, de ahí que también sea denominada como “democracia semidirecta”, por ser considerada una práctica complementaria del sistema democrático representativo Corona, (2001, p. 195 y ss.).

Con el neo-constitucionalismo, que se ha venido gestado, a partir de la segunda mitad del siglo XX, la democracia participativa se ha beneficiado con el empoderamiento ciudadano que ha generado el reconocimiento universal de los derechos humanos, particularmente, en el ámbito constitucional e, incluso, en el internacional, a través tratados e instrumentos internacionales. Así, bajo la democracia participativa, que supone una superación a la visión elitista de la política, hoy en día, los ciudadanos han obtenido mayor participación en la toma de decisiones políticas, y por ello, esta forma de democracia en la actualidad es una de las más empleadas en el mundo y, en particular, en Latinoamérica, en donde países como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay y México han incorporado a sus sistemas democráticos mecanismos de democracia participativa como a) el



referéndum, b) el plebiscito, c) la iniciativa popular, d) la consulta popular, e) la revocación de mandato, y f) las candidaturas ciudadanas (Reveles, 2017, p. 85).

Los mecanismos de democracia participativa, en primer término, permiten que los ciudadanos externen su aprobación o no a la actividad del gobierno, sin necesidad de esperar a las elecciones y, en segundo aspecto, facultan la ampliación de la agenda política en tanto los ciudadanos y/o los partidos minoritarios pueden presentar propuestas legislativas o constitucionales directamente en las urnas. En este sentido, la introducción de mecanismos de democracia participativa puede ayudar a solventar las limitaciones de la democracia representativa, porque, cuando hay dispositivos que permiten a los ciudadanos proponer iniciativas y someter al escrutinio general decisiones particulares del gobierno, la iniciativa ya no está exclusivamente en manos de los que gobiernan y las decisiones particulares del gobierno pueden ser sometidas a control. Adicionalmente, el cumplimiento de esta voluntad manifestada en las urnas incrementaría la capacidad de respuesta del gobierno. Pero, por otro lado, y esto ha sido tema de especial debate en América Latina, los mecanismos de democracia participativa en manos del ejecutivo pueden contribuir, en ocasiones, a alterar el equilibrio entre poderes (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2017, pp. 267-268).

III. La Revocación de Mandato como Mecanismo de la Democracia Participativa o Semidirecta.

Como se mencionó previamente, el primer sistema de gobierno democrático fue la democracia directa, la cual ha brindado experiencias positivas de gobernabilidad en comunidades con baja densidad poblacional y limitada extensión territorial, según muestra la historia. Sin embargo, con el crecimiento natural de las comunidades y, sobre todo, con la aparición de los Estados-Nación, que conllevó a



la imposibilidad material de que todos los ciudadanos de un determinado país participen de manera directa en todos los aspectos gubernativos, la democracia directa fue sucedida por la democracia representativa como forma de gobierno, propiciando que los ciudadanos ya no se autogobiernen, sino que éstos eligieran a personas que los representen y gobiernen.

Ahora bien, con el transcurrir del tiempo las democracias representativas fueron tergiversando su objetivo último, esto es, representar los intereses de los electores, lo cual ocurrió, según señala (Bobbio, 1986, p. 37), cuando los elegidos para representar a la comunidad, dejaron de ser responsables ante los electores, lo cual, afirma el autor, es una característica de las actuales democracias representativas, debido a que las mismas se encuentran dominadas, entre otros aspectos, por: a) la falta de una extensa participación ciudadana en los procesos decisionales y en espacios en los que se puedan ejercer plenamente los derechos; y b) por las insuficiencias de una cultura participativa comprometida con los procesos y formación de las decisiones.

Consecuentemente, desde esta perspectiva, en los regímenes democráticos representativos modernos se adolece de una amplia participación ciudadana en los procesos de elección de gobernantes, al tiempo que ello se ha realizado bajo la desinformación, la ignorancia, la pobreza, la corrupción y otros factores que limitan la capacidad de elección por parte de los ciudadanos al momento de emitir el voto, tal como ocurre, con frecuencia, en la mayoría de los países que padecen estas circunstancias sociales.

La crisis de la representación política vino unida al paulatino cambio de las circunstancias de la ciudadanía, entre las que destacan: el desarrollo cultural y educativo Báez (2020), el crecimiento de la clase media, la mejora en la calidad de vida, la creación de nuevos canales de comunicación (internet) que facilitan el intercambio de información y la formación de conciencia sobre los intereses colectivos, así como la implementación de avances tecnológicos en la vida diaria,



que propician la opinión sobre el interés político. Este cambio de circunstancias sociales recientemente ha generado que el actuar de los gobernantes sea observado, con mayor detenimiento, por la ciudadanía, sobre todo cuando se aleja de los intereses colectivos y se enfoca en los intereses particulares de los gobernantes o de ciertos grupos de poder. Sumado a ello, los casos de corrupción de algunos políticos, y las evidencias del aprovechamiento de las circunstancias de poder por parte de éstos, ha agravado, por una parte, la desconfianza de la ciudadanía en sus representantes y, por otro lado, la desacreditación de un sistema basado en la elección de gobernantes que no representan los intereses de la ciudadanía, que además se halla encapsulado en el hecho de elegir, pues entre el periodo de elecciones, el poder del pueblo se encuentra, en gran medida, inactivo (Quiroga, 2019, p. 367).

Ante las imperfecciones de las democracias representativas modernas, en la actualidad se ha apostado por incorporar a ellas la figura jurídica de la revocación de mandato, bajo la finalidad de propiciar su fortalecimiento, a través de la remoción de gobernantes que no representan los intereses de la ciudadanía que originalmente los eligió para tal fin. Así, la revocación de mandato ha sido adoptada en países como Bielorrusia, Kiribati, Kirguistán, Liechtenstein, Palaos, Islandia, Rumanía, Turkmenistán, Uganda, Etiopía, Nigeria, Alemania, Serbia, Taiwán, Estados Unidos de América, Suiza, Canadá, Argentina, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela, Bolivia, Panamá, México, Rusia, Albania, Alemania, Austria, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Mongolia, Taiwán, Polonia, y Vietnam (Garibaldi, 2012, pp.61-62).



IV. Etimología, Origen y Definiciones de la Revocación de Mandato.

El término “revocar” tiene su origen en el latín revocare, su significado según el Diccionario de la Real Academia Española es: “...dejar sin efecto una concesión, un mandato o una resolución...” Por su parte, el término “mandato” haya su origen en la etimología latina mandatum; dicho vocablo, según el diccionario de referencia, significa: “...encargo o representación que por la elección se confiere a los diputados, concejales, etc...”

La revocación del mandato tiene su origen en el Derecho civil, basado en el negocio jurídico del mandato, por el cual una de las partes (mandatario) se compromete a hacer alguna cosa o prestar algún servicio por cuenta de otro (mandante); se fundamenta en la necesidad de hacer desaparecer los efectos del mandato cuando desaparece la base del mismo: la confianza del mandante en el mandatario. El mandatario puede también extinguir unilateralmente el contrato mediante la renuncia de mandato. En ambos casos, la parte que extingue el contrato deberá comunicarlo a la contraparte. La muerte de cualquiera de ellos, extingue asimismo el contrato (Enciclopedia Jurídica, 2020).

Este mandato de carácter civil con el tiempo fue trasladado al escenario político de los sistemas democráticos, debido a que la explosión demográfica de las sociedades hizo insostenible la participación directa de todos sus respectivos ciudadanos en los asuntos de orden público, lo que provocó la adaptación de la institución contractual privada a la concepción del Contrato Social, creada por Rousseau en la Europa del siglo XVIII (Rousseau, 2017). Como consecuencia de ello, surgió el mandato político que establece la relación entre gobernante y gobernado, por el cual el gobernante se obliga a la gestión y decisión de los asuntos públicos, buscando el interés general del gobernado. Sin embargo, la adaptación generada implica cierta complejidad, pues las características de los sujetos intervinientes, el objetivo a cumplir, y la regulación del procedimiento para llevarla



a cabo, dotan a este tipo de revocación de mandato de particularidades y características propias, que la distinguen de la revocación de mandato en Derecho civil, y que dificultan su descripción bajo una definición univoca.

Partiendo de lo anterior, García-Pelayo (1984) define a la revocación del mandato como el "...derecho de una fracción del cuerpo electoral a solicitar la destitución de un funcionario de naturaleza electiva antes de expirar su mandato, la cual se llevará a cabo mediante decisión tomada por el cuerpo electoral y con arreglo a determinada proporción mayoritaria..." (p. 184).

Verdugo (2007) define a la revocación de mandato como "...una institución jurídico-política que encarna un derecho, por el que el electorado puede dejar sin efecto mediante votación, el mandato político otorgado a la autoridad elegida, antes de que trascorra el periodo por el cual fue elegida dicha autoridad..." (p.7).

Por su parte, García (2005) considera que "...la revocación del mandato es el procedimiento mediante el cual los ciudadanos pueden destituir mediante una votación a un funcionario público antes de que expire el periodo para el cual fue elegido..." (p. 26).

A su vez, Machado (2014) define a la revocación de mandato como "...un instrumento de carácter jurídico-político, inherente a la democracia semidirecta por el cual el electorado goza de la facultad de revocar el mandato otorgado a titulares de órganos representativos antes designados. En el fondo es una suspensión de confianza y anulación de la elección anterior..." (p. 11).

De las anteriores definiciones es posible concluir que la revocación de mandato ha sido considerada por diferentes autores como un derecho, una institución, un procedimiento e, incluso, un instrumento de carácter jurídico-político, mediante el cual el electorado puede revocar el mandato otorgado a la autoridad elegida para gobernar, antes de que trascorra el periodo para el cual fue electa.



A fin hacer más específica la definición de la revocación de mandato, algunos autores como Antela (2010) han añadido a ésta el motivo por el cual puede ser solicitada la revocación de mandato, apuntando, de forma genérica, que ésta será procedente cuando se considere que el representante se desempeña de forma inconveniente o peligrosa para el interés común, o contraría los intereses populares o del Estado en general (p. 27). Sin embargo, autores como Ayala (2007) se decantan por especificar las causas que motivan la revocación de mandato, señalando que ésta "...procede cuando la autoridad electa traicione o incumpla gravemente su oferta electoral, o porque su conducta cree una grave crisis en la comunidad respectiva u otras similares..." (p. 16).

Finalmente, autores como Santana (2004) han diferenciado el derecho de revocación, la revocación popular del mandato y la elección revocatoria, definiendo el primero como "...el derecho político ejercido a través de una consulta popular directa, de carácter vinculatorio y convocado por los propios electores, que permite a estos revocar antes del plazo establecido, el mandato de uno o más representantes políticos electos..."; el segundo como: "...el procedimiento por el cual los electores ejercen el derecho de revocación..."; y el tercero como "...una fase de la revocación popular del mandato en que todos los electores son llamados a opinar si desean o no revocar un mandato de un determinado representante o de una asamblea representativa..." (p.16).

V. Concepto y Tipología de la Revocación de Mandato.

Partiendo del análisis de las distintas definiciones de la revocación de mandato señaladas previamente, es posible advertir, por una parte, que la revocación de mandato puede ser entendida como una institución jurídica, un derecho subjetivo de interés colectivo, y un procedimiento y, por otro lado, que tales definiciones no parecen excluirse entre sí, sino complementarse. Luego entonces, a fin de superar



las diferencias que existen entre cada una de las mencionadas definiciones, a continuación, se desarrolla una aproximación conceptual de la revocación de mandato, a través de un enfoque holístico de las referidas definiciones.

Previo a la conceptualización de la revocación de mandato, resulta indispensable señalar las siguientes consideraciones:

Primero, la revocación de mandato es una institución jurídica propia de la democracia directa y/o de la democracia participativa, que se relaciona con la democracia representativa, debido a que en esta última se llevan a cabo las elecciones de los representantes de la ciudadanía, respecto de los cuales, a la postre la misma ciudadanía puede revocarles el mandato; por tanto, para que la revocación de mandato pueda existir, se requiere de una elección que la anteceda.

Segundo, a diferencia del resto de mecanismos de participación ciudadana (referéndum, plebiscito, consulta popular, etc.), a través de la revocación de mandato se cuestiona a la autoridad electa.

Tercero. La revocatoria de mandato debe diferenciarse del impeachment o juicio político, figura que también se utiliza para promover la destitución de un funcionario electo antes de la finalización de su mandato. En el impeachment la remoción del funcionario se produce por iniciativa y decisión de alguna rama de los poderes públicos, como el Poder Legislativo o Judicial, y requiere una justificación legal referida a la comisión de algún tipo de delito por parte del funcionario Gerhardt (2019).

Cuarto. Los sujetos de la revocación de mandato son de dos tipos: sujetos activos y sujetos pasivos. Los primeros son aquellos ciudadanos que tienen derecho a solicitar y a participar en el referéndum de la revocación de mandato. Por su parte, los segundos son los gobernantes objeto de dicha revocación, los cuales, dependiendo de la legislación de que se trate, pueden ser funcionarios que desempeñan un cargo de elección popular (presidente, senador, diputado, alcalde,



regidor, etc.), pero también funcionarios nombrados mediante designación, esto es, que no fueron electos por la ciudadanía (jueces, magistrados, etc.)

Quinto. La revocación de mandato no debe interponerse al inicio del mandato, ni en la etapa final del mismo. La prohibición de que la revocación de mandato se promueva al inicio de la gestión permite que los funcionarios recién electos puedan desarrollar su función gubernamental y demostrar su competencia, a fin de otorgar a los electores elementos de juicio que les permitan valorar la gestión del servidor público, y evitar que los partidos políticos y candidatos que no fueron favorecidos en la elección previa utilicen la revocación de mandato para exclusivamente hacerse del poder, y no para evaluar el desempeño del servidor público de que se trata. Por su parte, la prohibición de interponer la revocación de mandato cuando el servidor público esté por concluir su gestión conlleva un objetivo práctico, pues la terminación anticipada del cargo carece de todo sentido si el servidor público está por concluir su gestión.

Sexto. La revocatoria de mandato es una figura proveniente de las democracias directas y participativas; ésta incluye dos grandes fases: la activación, en la que la ciudadanía mediante sus firmas, solicita la puesta en marcha del procedimiento y, la aprobación, en la que se consulta al electorado, mediante un referendo, su disposición a revocar al funcionario electo.

Séptimo. La revocación de mandato es un mecanismo de control político en el que siempre existirán motivos y causas que generan la decisión de adoptarlo, pero dependerá exclusivamente de la ciudadanía (cuerpo electoral) el estimar la suficiencia de dichos motivos. En las distintas regulaciones en las que se ha introducido la revocación de mandato existe diversidad sobre esta cuestión, algunas no exponen causales, y otras establecen causas genéricas como la insatisfacción general de la ciudadanía, actos de corrupción, y la suficiencia de cualquier motivo de carácter político (ejemplo de ello son Colombia, Ecuador y algunos estados de Estados Unidos como Alaska y Michigan). Otras causas



pueden ser las relativas al mal desempeño de las funciones y obligaciones correspondientes al cargo de la autoridad electa, actos de mala fe, o mala conducta, violación del código de ética y del juramento oficial (caso de Perú). Sumado a ello, también se encuentra como causas para la instauración de la revocación de mandato el incumplimiento del plan de trabajo o programa de gobierno, y de las promesas electorales (como ocurre en Ecuador y Colombia), (Domingo, 2016, p. 72).

Acordes con lo anterior, la revocación de mandato puede conceptualizarse como aquella institución jurídica, contemplada en la constitución y/o en las leyes secundarias de un Estado, bajo la cual se reconoce el derecho subjetivo público, de carácter colectivo, por parte de la ciudadanía de anular el mandato que ésta, a través de una elección previa, otorgó a una persona, a fin de que la representara y gobernara; lo anterior, por medio de la instauración de un procedimiento compuesto por las fases de activación (realizada, por lo general, por medio de la recolección de firmas) y de aprobación (llevada a cabo frecuentemente a través de un referéndum), que no puede instaurarse al inicio o al final del periodo para el cual fue electo el servidor público de que se trata, en el que participa el mismo cuerpo electoral que inicialmente designó al funcionario público que se busca destituir, bajo el fundamento de la libertad política de los ciudadanos de elegir y deponer a sus gobernantes en una democracia representativa.

Por otra parte, resulta de importancia considerar que, en términos generales, existen dos tipos de revocación de mandato: la completa y la mixta. La revocatoria completa (full recall) ocurre cuando la participación de los electores tiene lugar tanto en la fase de la activación como en la aprobación. En la revocatoria mixta (mixed recall) la ciudadanía sólo participa en una de las fases y en la otra interviene alguna autoridad pública (IDEA International, 2008, p. 114).



VI. Generalidades de la Regulación Procedimental de la Revocación de Mandato

Como se mencionó previamente, la revocación de mandato presenta dos fases: la activación (petición revocatoria) y la aprobación (referéndum). La fase de activación se inicia con la notificación formal a las autoridades competentes del deseo de iniciar el procedimiento de revocación de mandato, especificando el nombre y cargo de la autoridad a quien se pretende revocar, así como una breve exposición de las razones para su destitución. Notificado el inicio del procedimiento revocatorio, se concederá un determinado tiempo para que el servidor público formule una respuesta breve, señalando las razones por las que, a su consideración, debe permanecer en el cargo. Obtenidas las dos posiciones escritas, esto es, a favor y en contra de la revocación, se imprimen las boletas revocatorias (que con frecuencia contemplan una pregunta relacionada con la permanencia o no del servidor público en cuestión, así como argumentos concisos a favor y en contra de su revocación) que serán entregadas a los petitionarios para que inicie la fase de recopilación de firmas (García, 2005, pp. 29-31).

La recopilación de firmas se realiza dentro de un plazo pre-establecido por la constitución o por las leyes de la materia. Por cuanto hace al número de firmas a recabar, puede exigirse un número específico de ellas o bien un porcentaje respecto del padrón de electores (como México, en donde se exige contar con la firma del 3% de las personas registradas en la lista nominal del Instituto Nacional Electoral), del número de votantes en la última elección realizada, o del número de votantes del proceso comicial en el que fue electo el servidor público sujeto al procedimiento revocatorio, cabiendo la posibilidad de emplear cualquier otra fórmula similar, como la exigencia de cierta distribución geográfica de las firmas (verbigracia, en México se exige que el 3% de la lista nominal de electores debe ser cumplido por 17 de las 32 entidades federativas y que representen, como mínimo, el 3% por ciento de la lista nominal de electores de cada una de ellas).



La segunda etapa del procedimiento revocatorio se constriñe a la votación para decidir acerca de la permanencia o remoción del servidor público de que se trate, pero para que ello tenga lugar inexorablemente se debe certificar, previamente, la veracidad y el tiempo en que fueron recopiladas las firmas, así como que se ha alcanzado el número o porcentaje de firmas exigido normativamente. Ahora bien, respecto al número o porcentaje de votos exigidos, existen países donde sólo se requiere la obtención de una mayoría simple o de una mayoría absoluta, pero también hay países que exigen una mayoría calificada, así como votaciones condicionadas, como es el caso de Venezuela, donde se entenderá revocado el mandato siempre que el número de votos a favor de la revocación sea igual o mayor al número de votos que éste previamente recibió para ser electo, siempre que haya concurrido a las urnas un número determinado de electores igual o superior al 25% del padrón electoral (García, 2005, pp. 29-30). En México también se exige, para que el proceso sea válido, que en éste participen 40% de las personas inscritas en la lista nominal de electores. Otro país que exige mayoría calificada es Colombia, pues para la revocación de gobernadores y alcaldes se requiere la obtención de un número de votos a favor que no sea inferior al 60% de los ciudadanos que participen en dicha votación. Además, se exige que el número de votos no sea inferior al 60% de la votación registrada el día en que se eligió al mandatario, al tiempo que únicamente se permite votar a quienes previamente lo hayan hecho durante la jornada electoral en la cual se eligió al gobernador o alcalde de que se trata (Ley No. 134, 1994).

Si la revocación no triunfa, entonces ¿es posible realizar otro proceso revocatorio en el futuro? Sobre el tema, las respuestas normativas son diversas; algunas legislaciones permiten realizar un único proceso revocatorio por mandato (como México, Venezuela y Colombia), mientras algunas son omisas al respecto, al tiempo que otras sí lo permiten, estableciendo ciertas especificaciones como: el



cumplimiento de un determinado plazo para iniciar el siguiente procedimiento de revocación, el cubrir los costos de la primera votación, la exigencia de requisitos más gravosos para su realización, o la imposibilidad de promover un nuevo proceso revocatorio bajo las mismas causas o hechos que motivaron la realización del primer proceso (García, 2005, pp. 29-31).

Finalmente, tras la celebración de un proceso revocatorio existe la posibilidad de que el servidor público sometido a aquél resulte destituido, por tanto, la legislación para designar a su sucesor resulta de vital importancia. Sobre el tema, las opciones más frecuentes son:

Elegir al sucesor en una votación especial celebrada en fecha distinta y prevista por la Ley de manera obligatoria;

Elegir a la persona que sustituirá al depuesto en la misma votación (ya sea en la misma boleta o en una separada);

Nombrar al sustituto desde otro órgano del Estado; o

Dejar que los mecanismos ordinarios previstos para el llenado de vacantes operen; estos mecanismos pueden prever la realización de una votación popular para elegir a quien concluya el mandato o la designación del sustituto para finalizar el encargo en razón del momento en que ocurre la revocación (Calderón, 2019, p. 44).

VII. La Revocación de Mandato a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos: ¿Puede el Derecho Internacional Regular una Figura Jurídica Tradicionalmente Considerada de Índole Exclusiva de los Estados?

La revocación de mandato, como ya se dijo previamente, es una institución jurídica regulada procedimentalmente por la normativa constitucional o legal de los Estados que han adoptado una democracia directa y/o participativa, pero que intrínsecamente se relaciona con el sistema democrático representativo, debido a que, a través de este último se lleva a cabo la elección de los representantes de la



ciudadanía, respecto de los cuales, dicha ciudadanía, puede revocarles el mandato que previamente les otorgó, como forma de castigo por una pluralidad de circunstancias y razones que derivan de la inconformidad ciudadana respecto del desempeño, durante su mandato, aquéllos representantes.

En este sentido, si bien la figura de la revocación de mandato se encuentra regulada procedimentalmente por el correspondiente Derecho interno de los Estados que la han adoptado, lo cierto es que ésta sustantivamente encuentra fundamento en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, particularmente, en los artículos: 21, fracción III, de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; XX, XXXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 1, 2, 3 de la Carta Democrática Interamericana; 7, inciso a) de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; 5, inciso c), de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; 42, fracción 3, de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares; 13 de la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos; 3 del Protocolo Adicional al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales; y 23, fracción I, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

De esta forma, la revocación de mandato, materialmente hablando, haya sustento en la normativa internacional antes referida, no porque la misma per se pueda ser considerada un derecho humano, sino en razón de que constituye un mecanismo que fortalece las distintas formas de democracia (directa, participativa y representativa), el Estado de derecho y los derechos humanos, y en razón de ello, ésta permite que los Estados cumplan con su obligación internacional de garantizar que las personas titulares de los derechos político-electorales tengan la oportunidad real de ejercerlos de forma efectiva, igualitaria y en ausencia de cualquier tipo de



discriminación prohibida por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (discriminación negativa).

Lo anterior ha sido confirmado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso San Miguel Sosa y otras vs Venezuela, sentencia de 11 de febrero de 2018 (fondo, reparaciones y costas), párrafo 111, al señalar que:

El artículo 23 de la Convención Americana contiene diversas normas que se refieren a los derechos de la persona como titular del proceso de toma de decisiones en los asuntos públicos, como elector a través del voto o como servidor público, es decir, a ser elegido popularmente o mediante designación o nombramiento para ocupar un cargo público. En virtud de esta disposición, las personas también tienen “el derecho de participar activamente en la dirección de los asuntos públicos directamente, mediante referendos, plebiscitos o consultas o bien, por medio de representantes libremente elegidos”. A diferencia de casi todos los demás derechos previstos en la Convención que se reconocen a toda persona, el artículo 23 de la misma no sólo establece que sus titulares gozan de derechos, sino que agrega el término “oportunidades”, lo cual implica la obligación del Estado de garantizar con medidas positivas y de generar las condiciones y mecanismos óptimos para que toda persona formalmente titular de esos derechos tenga la oportunidad real para ejercerlos, de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación. En este sentido, es necesaria la existencia de institucionalidad y mecanismos de carácter procedimental que permitan y aseguren el efectivo ejercicio del derecho, previniendo o contrarrestando situaciones o prácticas legales o de facto que impliquen formas de estigmatización, discriminación o represalias para quien lo ejerce.

Sumado a ello, para el caso de los Estados miembros de la OEA resulta aplicable, en este contexto, lo señalado en los artículos 1, 2 y 3 de la Carta Democrática Interamericana. Por consecuencia, el ejercicio efectivo de la democracia en estos Estados es considerada, por ellos mismos, una obligación jurídica no sólo de índole nacional, a la luz de su respectivo derecho interno, sino además una obligación de carácter internacional, con lo cual se evidencia la ruptura del paradigma de que los temas relativos al ejercicio de la democracia son de jurisdicción interna o exclusiva de los Estados.



Al respecto, resulta por demás ejemplificativo de lo anterior, el criterio emitido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso anteriormente señalado *San Miguel Sosa y otras vs Venezuela*, sentencia de 11 de febrero de 2018 (fondo, reparaciones y costas) párrafos 114 y 115:

Adicionalmente, es del caso considerar que el principio democrático permea la Convención y, en general, el Sistema Interamericano, en el cual, la relación entre derechos humanos, democracia representativa y derechos políticos en particular, quedó plasmada en la Carta Democrática Interamericana. Este instrumento jurídico es una norma de interpretación auténtica de los tratados a que se refiere, pues recoge la interpretación que los propios Estados miembros de la OEA, incluyendo a los Estados parte en la Convención, hacen de las normas atinentes a la democracia tanto de la Carta de la OEA como de ésta. En los términos de la Carta Democrática, “el ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la [OEA]” y aquella “se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional”. El ejercicio efectivo de la democracia en los Estados americanos constituye, entonces, una obligación jurídica internacional y éstos soberanamente han consentido en que dicho ejercicio ha dejado de ser únicamente un asunto de su jurisdicción doméstica, interna o exclusiva.

Pues bien, según la referida Carta, son “elementos esenciales de la democracia representativa”, entre otros: “el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; [...] la separación e independencia de los poderes públicos” y, en definitiva, “la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad” y “es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia”, por lo cual “la eliminación de toda forma de discriminación [...] y de las diversas formas de intolerancia [...] contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana”.



Por lo antes mencionado, es posible advertir que la figura de la revocación de mandato contemplada en los distintos Estados de América Latina contribuye al fortalecimiento de la democracia participativa, el Estado de Derecho y los derechos humanos, dado que permite que éstos cumplan la obligación internacional señalada en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al tiempo que solicitar y participar en un procedimiento de revocación de mandato es considerado un derecho humano de índole político, pues así recientemente lo ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso antes señalado, en los párrafos 112 y 117 de la sentencia de mérito, cuando en el contexto de la revocación de mandato del ex-presidente de Venezuela, Hugo Chávez, consideró que la terminación de los contratos de las señoras San Miguel, Chang y Coromoto celebrados con una entidad estatal, presuntamente sólo por haber firmado la solicitud de referéndum relativa a la revocación de mandato del ex-presidente Chávez, materializó un trato discriminatorio prohibido por el artículo 1.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues en palabras de la Corte:

111. La Corte entiende que, en razón de lo dispuesto en su artículo 23.1.a) y b), el derecho a solicitar y participar en un procedimiento revocatorio como el referido en autos es un derecho político protegido por la Convención. Por otra parte, es asimismo evidente que, de conformidad con el artículo 29 de la Convención, sus disposiciones no pueden interpretarse en el sentido de excluir derechos y garantías “que derivan de la forma democrática representativa de gobierno” (inciso c) o de “limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes” (inciso b).

117. En los términos de las normas internacionales y constitucionales referidas, el acto de firmar la solicitud de referendo, a efectos de la revocatoria de un funcionario público de alto rango, en este caso el Presidente de la República,



implicaba la participación en un procedimiento de activación de un mecanismo de democracia directa reconocido en el ordenamiento jurídico interno. Es decir, tal acto conllevaba intrínsecamente el ejercicio de un derecho de participación política, previsto en la Constitución venezolana de manera específica y protegido entonces por el artículo 23 de la Convención. En efecto, al resolver la acción de amparo, el juzgado tomó como hecho no controvertido “que las accionantes firmaron apoyando el referéndum [...] por lo que ejercieron válidamente su derecho de participación política”. La Corte reafirma que, en los términos del artículo 1.1 de la Convención, en una sociedad democrática una persona nunca podría ser discriminada por sus opiniones políticas o por ejercer legítimamente derechos políticos.

VIII. La Revocación de Mandato Presidencial en América Latina: Un Análisis de Derecho Comorado

330

La gran mayoría de los países de América Latina, si no es que todos, han contemplado o contemplan al presidencialismo como forma de gobierno; en este sentido, la doctrina constitucional atribuye el termino presidencialismo a “...los regímenes en los que el presidente de la República concentraba el conjunto de poderes entre sus manos y aparecía como el órgano preeminente...” (García, 2014, p.63).

A diferencia de los sistemas parlamentaritas, el presidencialismo poco resulta compatible con los principios democráticos, debido a que el periodo de gestión presidencial es fijo, lo cual imposibilita el reemplazo del titular del poder ejecutivo, incluso, a pesar de que éste haya perdido su legitimidad popular y/o su apoyo parlamentario. Bajo esta idea, afirma Linz: “...la permanencia en el cargo de un presidente que no conserva el sustento popular y/o legislativo y que, a raíz de ello, tiene graves dificultades para gobernar, podrían poner al régimen al borde de una ruptura institucional y democrática...” (p. 61).



Frente a ello, especialistas y gobernantes han presentado propuestas de reforma tendientes a la instauración de sistemas parlamentarios o semipresidenciales, pero pronto fueron calificadas de inadecuadas, debido a las particularidades de la dinámica política de los países latinoamericanos que harían fracasar los diseños europeos (Serrafero, 2007, p. 187). Como contracara de la observación, Carey (2006, p. 127) defendió la compatibilidad del presidencialismo con el sostenimiento de la democracia y destacó el desarrollo de instrumentos destinados a resolver las crisis del gobierno, una de ellas, señala el autor, podría ser la revocación de mandato presidencial.

Ahora bien, a fin de analizar la regulación que ha recibido la figura de la revocación de mandato presidencial en los distintos países de América Latina, a continuación se realiza un análisis de Derecho comparado respecto de las constituciones y leyes secundarias de aquellos países que la contemplan, es decir, Ecuador, Venezuela, Bolivia y México, bajo las finalidades de identificar los rasgos o características que se han otorgado a esta institución en aquellas naciones y advertir sus similitudes y/o diferencias.

Instrumentación de la Revocación de Mandato Presidencial en América Latina

	Ecuador	Venezuela	Bolivia	México
Plazos establecidos para la instauración del proceso revocatorio.	La solicitud de revocación de mandato se puede presentar después de cumplido el primer año de gestión y antes del último año de mandato (artículo 105, segundo párrafo, de la Constitución	La revocación de mandato puede ser solicitada transcurrida la mitad del mandato (artículo 72, segundo párrafo, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela).	La revocatoria del mandato podrá solicitarse cuando haya transcurrido al menos la mitad del periodo del mandato y no podrá tener lugar durante el último año de la gestión en el cargo (artículo 240, fracción II, de la	La solicitud de revocación de mandato puede presentarse durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año de mandato (artículo 35, fracción IX,



	de la República de Ecuador). El mandato presidencial tiene una duración de 4 años y podrá ser reelecto por una sola vez (artículo 144, segundo párrafo de la Constitución de la República de Ecuador).	El mandato presidencial dura 6 años y podrá ser reelecto por una sola ocasión para un nuevo periodo (artículo 230 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela).	Constitución Política del Estado). El mandato presidencial es de 5 años (artículo 168 de la Constitución Política del Estado).	apartado 2º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). El mandato presidencial tiene una duración de 6 años (artículo 86 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).
Mecanismo de activación (¿ciudadano o institucional?)	El procedimiento de revocación de mandato sólo puede ser solicitado por la ciudadanía (artículos 105 y 106 de la Constitución de la República de Ecuador).	La solicitud de referendo revocatorio sólo puede ser planteada por la ciudadanía (artículo 72, segundo párrafo, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela).	El referendo revocatorio procederá sólo por iniciativa ciudadana (artículo 140, fracción III, de la Constitución Política del Estado).	La revocación de mandato procede sólo por iniciativa ciudadana (artículo 35, fracción XI, apartado 1º de la Constitución Política del Estado).
Tipo de Revocación de mandato: ¿completa o mixta?	Se trata de una revocación de mandato de tipo <u>completa</u> (<i>full recall</i>), debido a que la participación de los ciudadanos tiene lugar tanto en la fase de activación como en la de aprobación (artículos 105 y 106 de la Constitución de la República de Ecuador).	Se trata de una revocación de mandato de tipo <u>completa</u> (<i>full recall</i>), debido a que la participación de los ciudadanos tiene lugar tanto en la fase de activación como en la de aprobación (artículo 72, párrafos segundo y tercero, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela).	Se trata de una revocación de mandato de tipo <u>completa</u> (<i>full recall</i>), debido a que la participación de los ciudadanos tiene lugar tanto en la fase de activación como en la de aprobación (artículo 240 de la Constitución Política del Estado y artículo 2 de la Ley de Referéndum Revocatorio de Mandato Popular).	Se trata de una revocación de mandato de tipo <u>completa</u> (<i>full recall</i>), debido a que la participación de los ciudadanos tiene lugar tanto en la fase de activación como en la de aprobación (artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).
Número o porcentaje de firmas	La solicitud de revocación de mandato, para el	La solicitud de un referendo para revocar el	El referendo revocatorio procederá por	La revocación de mandato del Presidente de la



requeridas.	caso de la Presidenta o Presidente de la República, deberá respaldarse por un número no inferior al 15% de inscritos en el registro electoral (artículo 105 de la Constitución de la República de Ecuador).	mandato puede ser planteada por un número no menor del 20% de los electores inscritos en la circunscripción (artículo 72, segundo párrafo, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela).	iniciativa ciudadana, a solicitud de al menos el 15% de votantes del padrón electoral de la circunscripción que eligió a la servidora o al servidor público (artículo 240, fracción III, de la Constitución Política del Estado).	República será convocada a petición de los ciudadanos y ciudadanas, en un número equivalente, al menos, al 3% de los inscritos en la lista nominal de electores, siempre y cuando en la solicitud correspondan a por lo menos 17 de las 32 entidades federativas, y que representen, como mínimo, el 3% de la lista nominal de electores de cada una de ellas (artículo 35, fracción IX, apartado 1º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).
Votación exigida para su aprobación: ¿mayoría simple, absoluta o calificada?	Para la aprobación de la solicitud de revocación de mandato presidencial se requerirá la mayoría absoluta de los sufragios, es decir, más de la mitad de los votos (artículo 105 de la Constitución de la República de Ecuador).	Para que proceda la revocación de mandato se exige que un número igual o mayor de electores que eligieron al funcionario hubieren votado a favor de la revocación, siempre que haya concurrido al referendo el 25% o más de los electores inscritos en el Registro Civil y Electoral. Por consiguiente, para	Para revocar el mandato popular del Presidente de la República se exige que el resultado del referéndum alcance una mayoría calificada correspondiente a un porcentaje superior al 54.740% y una votación superior a 1,544,374 votos (artículo 8, fracción I, de la Ley de Referéndum Revocatorio de Mandato Popular).	Para que el proceso de revocación de mandato sea válido deberá haber una participación de, por lo menos, el 45% de las personas inscritas en la lista nominal de electores. La revocación de mandato sólo procederá por mayoría absoluta, es decir, más de la



		la revocación de mandato se requiere de una mayoría calificada (artículo 72, tercer párrafo, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela).		mitad de los votos. (artículo 35, fracción IX, apartado 4º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).
¿Ante la improcedencia de la revocación de mandato, se permite la instauración de un nuevo procedimiento revocatorio?	Durante el periodo de gestión de una autoridad (incluido el Presidente) podrá realizarse sólo un proceso de revocatoria de mandato (artículo 105, segundo párrafo, de la Constitución de la República de Ecuador).	Durante el período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato (artículo 72, último párrafo, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela).	La revocatoria de mandato procede una sola vez en cada mandato constitucional del cargo electo (artículo 240, fracción VI, de la Constitución Política del Estado).	La revocación de mandato se podrá solicitar en una ocasión (artículo 35, fracción IX, apartado 2º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).
Procedimiento de designación del sucesor.	El presidente será remplazado por quien ejerza la Vicepresidencia, por el tiempo que reste para completar el correspondiente período presidencial (artículos 106 y 146 de la Constitución de la República de Ecuador).	Si la falta absoluta del presidente, motivada por revocación de su mandato, se produce durante los primeros 4 años del periodo de gestión, se procederá a una nueva elección, dentro de los 30 días consecutivos siguientes, con la finalidad de que el nuevo presidente electo complete el periodo constitucional correspondiente. Mientras se elige y toma posesión el nuevo Presidente, se encargará de la Presidencia de la República el	En caso de revocatoria del mandato, 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 (artículo 171 de la Constitución Política del Estado).	En caso de falta absoluta del Presidente de la República, en tanto el Congreso nombra al presidente interino o sustituto, lo que deberá ocurrir en un término no mayor a sesenta días, el Secretario de Gobernación asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo (artículo 84 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).



		Vicepresidente Ejecutivo. Si la falta absoluta del Presidente se produce durante los últimos dos años del período constitucional, el Vicepresidente Ejecutivo o la Vicepresidenta Ejecutiva asumirá la Presidencia de la República hasta completar dicho período. (Artículos 72 tercer párrafo, y 233 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela).		
--	--	---	--	--

Del análisis de la información que arroja la tabla que antecede, resulta posible sostener que:

- a) Respecto al tiempo establecido para instaurar el proceso revocatorio, las constituciones de Ecuador, Bolivia y México restringen dicha instauración al primer y último año de mandato del Presidente. En cambio, la constitución de Venezuela, si bien permite su instauración después de cumplido la mitad del periodo de gestión presidencial, es decir, tres años, lo cierto es que deja abierta la posibilidad para que el proceso de revocación pueda implementarse durante el último año de mandato.
- b) Las constituciones de Ecuador, Venezuela, Bolivia y México coinciden en instrumentar la revocación de mandato de tipo completa (full recall), debido a que el procedimiento revocatorio sólo puede ser activado y aprobado por los ciudadanos.



- c) Respecto al número o porcentaje de firmas requeridas para activar la revocación de mandato, las constituciones de Ecuador y Bolivia, coincidentemente, exigen un total de firmas equivalente, por lo menos, al 15% de las personas inscritas en el registro o padrón electoral. Por su parte, la constitución de Venezuela establece que el total de firmas corresponda, por lo menos, al 20% del padrón electoral, mientras que la constitución de México exige la satisfacción dos requisitos: primero, que el total de firmas corresponda, al menos, el 3% de la lista nominal de electores y; segundo, que la solicitud se haya solicitado, por lo menos, en 17 de las 32 entidades federativas que integran el País, y que se haya obteniendo en éstas un número de firmas que represente, al menos, el 3% de la lista nominal de electores de cada una de las citadas entidades federativas.
- d) Por cuanto hace al número de votos que se requiere para la aprobación de la revocación del mandato presidencial, Ecuador es el único país que constitucionalmente sólo exige una mayoría absoluta, mientras Venezuela, Bolivia, y México son coincidentes en requerir una mayoría calificada, que varía en cada caso.
- e) Las constituciones de Ecuador, Venezuela, Bolivia y México coinciden en permitir la instauración del procedimiento de revocación del mandato presidencial en una sola ocasión. Respecto al procedimiento de designación del sucesor, las constituciones de Ecuador, Venezuela y Bolivia coinciden en nombrar al vicepresidente de cada país, pero en Ecuador dicho vicepresidente deberá ocupar la presidencia por el tiempo que reste para completar el periodo presidencial, en cambio, en Bolivia, el vicepresidente deberá convocar inmediatamente a una elección presidencial que deberá realizarse en el plazo de 90 días. Por su parte, en Venezuela, si la revocación del mandato presidencial se produce durante los primeros 4 años del periodo de gestión, se procederá a una nueva elección, dentro de los 30 días consecutivos siguientes, con la finalidad de que el nuevo presidente electo complete el periodo constitucional



correspondiente, pero si la revocación del mandato se produce durante los últimos dos años del período constitucional, el Vicepresidente Ejecutivo o la Vicepresidenta Ejecutiva asumirá la Presidencia de la República hasta completar dicho período. En México, en cambio, el sucesor será el Secretario de Gobierno, en tanto el parlamento nombra a un Presidente interino que deberá fungir por el resto del periodo presidencial.

IX. Conclusiones.

El primer sistema de gobierno democrático fue la democracia directa, la cual ha mostrado aspectos positivos para la gobernabilidad en comunidades con baja densidad poblacional y limitada extensión territorial, según muestra la historia.

Sin embargo, con el crecimiento natural de las comunidades y, sobre todo, con la aparición de los Estados-Nación, que conllevó a la imposibilidad material de que todos los ciudadanos de un determinado país participen de manera directa en todos los aspectos gubernativos, la democracia directa fue sucedida por la democracia representativa como forma de gobierno, propiciando que los ciudadanos ya no se autogobiernen, sino que éstos elijan a personas que los representen y gobiernen.

Entrado el siglo XX, y con la institucionalización del sufragio universal, que conlleva de manera implícita la idea humanista de que todos los individuos poseen los mismos derechos, la democracia se engarza con la soberanía popular y las expresiones ciudadanas que pueden adoptarse bajo el ejercicio de esa soberanía, dando pie al inicio de la democracia participativa o simedirecta.

Con la democracia participativa, que supone una superación a la visión elitista de la política, hoy en día, los ciudadanos han obtenido mayor participación



en la toma de decisiones políticas, y por ello, en esta forma de democracia se han creado mecanismos de participación ciudadana como la revocación de mandato.

La revocación de mandato ha sido definida por diferentes autores como un derecho, una institución, un procedimiento e, incluso, un instrumento de carácter jurídico-político, mediante el cual el electorado puede revocar el mandato otorgado a la autoridad elegida para gobernar, antes de que trascorra el periodo para el cual fue electa. Sin embargo, estas definiciones resultan algo limitadas, por ende, una visión holística de las mismas podría guiar a una aproximación conceptual de la revocación de mandato.

La revocación de mandato presenta dos tipos: la completa y la mixta. La revocatoria completa (full recall) ocurre cuando la participación de los electores tiene lugar tanto en la fase de la activación como en la aprobación. En la revocatoria mixta (mixed recall) la ciudadanía sólo participa en una de las fases y en la otra interviene alguna autoridad pública.

En cuanto al ámbito procedimental, en términos generales, la revocación de mandato completa presenta dos fases: la activación (petición revocatoria mediante la obtención de un determinado número o porcentaje de firmas ciudadanas) y la aprobación (mediante la implementación de un referéndum), aunque la regulación de estas etapas difiere en cada Estado.

La revocación de mandato encuentra fundamento, de índole sustantivo, no sólo en el Derecho interno de los Estados que la contemplan, sino también en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en razón de que constituye un mecanismo que fortalece las distintas formas de democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos.



Además, solicitar y participar en un procedimiento de revocación de mandato constituye un derecho humano de índole político que debe garantizarse de forma efectiva, igualitaria y en ausencia de cualquier tipo de discriminación.

La revocación de mandato, como mecanismo de participación ciudadana, ha sido adoptada por un amplio número de países en el mundo. Sin embargo, tan sólo unos pocos la han regulado para permitir la revocación del mandato presidencial.

En Latinoamérica sólo Ecuador, Venezuela, Bolivia y México han adoptado, en sus respectivas constituciones, la revocación del mandato presidencial. La regulación de ésta varía entre los mencionados países. No obstante, es posible identificar importantes similitudes, pero también destacas diferencias, que permiten observar los distintos rostros de esta figura en la región.

X. Fuentes de Consulta

- ANTELA, RICARDO, *La Revocación de Mandato (Régimen Jurídico del Referéndum Revocatorio en Venezuela)*, Cuadernos de la Cátedra de Allan Brewer – Carías de Derecho Administrativo, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2010.
- AYALA CORAO, CARLOS M., *El Referendo Revocatorio: Una Herramienta Ciudadana de la Democracia*, Los Libros de El Nacional, Caracas, 2004.
- BÁEZ CORONA, J. F. (2020). La formación jurídica como práctica transformadora. *Universos Jurídicos*, No. 15, 184-201. doi:<https://doi.org/10.25009/uj.v1i15.2577>
- BOBBIO, NORBERTO, *El Futuro de la Democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.
- CALDERÓN TZINTZUN, CHRISTIAN, *La Revocación de Mandato del Titular del Poder Ejecutivo Federal como Mecanismo de Participación Ciudadana*, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Michoacán, 2019.
- CAREY, JOHN, "Presidencialismo versus Parlamentarismo", *PostData*, No. 11, 2006, pp. 121-160.



- CORONA, NAKAMURA, LUIS A., "Democracia Semidirecta en México", en VALADÉS, DIEGO Y GUTIÉRREZ, DIEGO (COORDS.), *Democracia y Gobernabilidad. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2001, pp.191-203.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, caso San Miguel Sosa y otras vs Venezuela, sentencia de 11 de febrero de 2018 (fondo, reparaciones y costas).
- DOMINGO BARBERA, ELIA, *La Revocación del Mandato Presidencial: La Experiencia en la República Bolivariana de Venezuela y en el Estado Plurinacional de Bolivia*, Universidad de Valencia, Valencia 2016.
- ENCICLOPEDIA JURÍDICA, <http://www.encyclopedia-juridica.com/d/revocaci%C3%B3n-del-mandato/revocaci%C3%B3n-del-mandato.htm> , consultado el 25 de agosto de 2020.
- García, Jean-René, "¿Presidencialismo o Poder Ejecutivo ambivalente?: De la pertinencia de la noción jurídica para el estudio de los sistemas políticos de América Latina", *Cuestiones Constitucionales*, No. 31, 2014, pp. 57-79.
- GARCÍA PELAYO, M., *Derecho Constitucional Comparado*, Alianza Editorial, Madrid, 1984.
- GARCÍA, ALAN, "La Revocación de Mandato: Un Breve Acercamiento Teórico", *Quid Iuris*, No. 1, 2005, pp.25-40.
- Garibaldi Álvarez, Eduardo, Ortiz Barba, Ismael, Díaz Rivera, Luis Eduardo, El discreto encanto de la Democracia directa en la figura de revocación de mandato, *Acta Republicana Política y Sociedad*, Números 10-11, 2011-2012, pp. 53-66.
- Gerhardt, Michael, *The Federal Impeachment Process. A Constitutional and Historical Analysis*, Tercera Edición, *The University of Chicago Press*, Chicago, 2019.
- HELD, DAVID, *Modelos de Democracia*, Alianza Editorial, Madrid, 2001, pp. 29 y ss. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario Electoral*, Tercera Edición, San José, 2017.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Direct Democracy: The International IDEA Handbook. Estocolmo, 2008.*
- LEDUC, Larry, *The Politics of Direct Democracy*, *University of Toronto Press*, Toronto, 2020.
- Ley Número 134 de 1994 de Colombia.
- Linz, Juan, "Democracia: Presidencialismo o Parlamentarismo ¿Hace alguna diferencia?", en Godoy Arcaya, Oscar (Coord.), *Hacia una Democracia*



Moderna. *La Opción Parlamentaria*, Universidad Católica de Chile, Santiago, 1990, pp. 41-108.

Machado, Paupérico, Recall, Universidad de Sao Pablo, Sao Pablo, 2014.

Mainwaring, Scott y Shugart, Mattheu, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.

MILL, JOHN STUART, *Consideraciones sobre el Gobierno Representativo*, Alianza Editorial, Madrid, 2001.

QUIROGA, HUGO, “La Controvertida Democracia Representativa”, en MAYORGA, FERNANDO (Ed.), *Elecciones y Legitimidad Democrática en América Latina*, CLACSO, 2019, pp. 367-390.

REVELES, VÁZQUEZ, FRANCISCO, “*Democracia Participativa para el Fortalecimiento de la Representación Política. La Experiencia Latinoamericana*”, Andamios. Revista de Investigación Social, Vol. 14, No, 35, pp.71-97.

-----, “*Moisei Ostrogorski. La Democracia y los Partidos Políticos*”, *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 71, No. 4, 2009, pp. 772-775.