



REVOCACIÓN DE MANDATO

SERIE ANALÍTICA No. 6

Agosto 2020

Encuesta Nacional sobre Cultura de la
Legalidad y Agenda Legislativa 2019

Acerca de Serie analítica

Este documento de investigación tiene como objetivo profundizar en los resultados de encuestas diseñadas y sistematizadas por el área de opinión pública del Instituto Belisario Domínguez. Los resultados son representativos de todos aquellos ciudadanos con credencial para votar a nivel nacional.

Serie analítica No. 6
Revocación de mandato¹

Israel Palazuelos Covarrubias²

Resumen

Se analiza el tema de la revocación de mandato en México desde la opinión pública. Con base en sus perfiles sociodemográficos, se describe comparativamente el sector que se muestra de acuerdo y el que se muestra en contra. Se añade, además, la iniciación del proceso como componente esencial de este mecanismo de participación. El análisis se basa en la importancia de la opinión de las y los mexicanos, previo a la discusión de la ley secundaria y armonización correspondientes en el Congreso de la Unión.

Palabras clave:

Democracia directa | Participación ciudadana | Revocatoria de mandato
Agenda legislativa | Congreso | Opinión Pública

¹ Citación sugerida: Palazuelos Covarrubias, Israel (2020). "Revocación de mandato". Serie analítica No. 6. *Encuesta Nacional sobre Cultura de la Legalidad y Agenda Legislativa*. Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. México.

² Investigador del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Doctorando en Estado de Derecho y Gobernanza Global por la Universidad de Salamanca. Correo electrónico: israel.palazuelos@senado.gob.mx; el autor agradece a la Dra. Perla Carolina Gris Legorreta y al Dr. Itzkauhtli Zamora Saenz por sus comentarios, mismos que ayudaron a enriquecer el texto. Del mismo modo a Daniela Fernández, prestadora de servicio social del Instituto, por su colaboración en el cuidado de gráficas.

Introducción

La figura de *revocación de mandato* se inscribe dentro de los regímenes democráticos como una forma directa de participación ciudadana. En términos simples, se trata del procedimiento legal mediante el cual se separa del cargo a una autoridad antes de que concluya el periodo por el que fue electa debido a la pérdida de confianza de la ciudadanía en él o ella como resultado de la percepción de un ejercicio inadecuado de su función.

En los países que cuentan con esta figura, se aplica a funcionarios que ocupan cargos en las ramas ejecutiva y/o legislativa en los diferentes órdenes de gobierno. En términos generales se compone de dos grandes fases: la *activación*, en la que se solicita la puesta en marcha del procedimiento, y la *decisión*, en la que se consulta al electorado mediante un referendo su disposición a revocar al funcionario electo (Kornblith, 2017).

Suele confundirse con la figura de *juicio político* ya que también tiene como finalidad separar a la autoridad electa, pero ésta es 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 de la persona que detenta el cargo público.

La figura de revocación de mandato existe en México desde el 20 de diciembre de 2019, fecha en la que se publicó una importante reforma a varios artículos de la carta magna. Esta reforma constitucional define a la revocación de mandato presidencial como un derecho de la ciudadanía y contempla también la aplicación de este procedimiento en las entidades federativas.³ Lo concibe además como un “instrumento de participación solicitado por la ciudadanía para determinar la conclusión anticipada en el desempeño del cargo a partir de la pérdida de la confianza” (DOF, 2019).

A partir de esta misma reforma, el Congreso de la Unión se encuentra obligado a expedir la *ley reglamentaria* del proceso revocatorio del mandato presidencial. También está pendiente la armonización de diversos ordenamientos sobre delitos electorales, el sistema de impugnaciones y otros, así como la emisión de lineamientos por parte del Instituto Nacional Electoral (INE) en su calidad de autoridad en la materia, con diversas tareas en torno a este tipo de procesos.

Ante estas tareas legislativas y reglamentarias aún pendientes al momento de publicar este documento, la principal finalidad del análisis que aquí se presenta es proporcionar información derivada de la *Encuesta Nacional sobre Cultura de la Legalidad y Agenda Legislativa* en lo que respecta al tema de revocación de mandato.

Conviene tener presente en la lectura de este documento que la votación que determina la revocación del mandato no puede realizarse de manera concurrente con

³ El artículo 116 constitucional dicta que “las Constituciones de los Estados establecerán las normas relativas a los procesos de revocación de mandato del gobernador de la entidad.”

la correspondiente a elecciones de autoridades federales o locales, y también, que el INE es el organismo previsto para convocar, así como organizar y llevar a cabo las diferentes etapas del proceso de consulta revocatoria, incluyendo la promoción de la participación, el cómputo de la votación y la emisión de los resultados.

Este documento se organiza en tres partes: en la primera se describe la metodología de la Encuesta empleada, el fraseo de los reactivos seleccionados, así como la manera en que se llevó a cabo el análisis de la información; en la segunda se muestran y describen los resultados obtenidos, al mismo tiempo que se comentan aspectos legales del diseño vigente; finalmente, en la tercera parte se desarrolla una breve discusión y se concluye con base en los hallazgos.

I. Materiales y métodos

El presente análisis hace uso de la información obtenida a partir de los reactivos sobre revocación de mandato de la *Encuesta Nacional sobre Cultura de la Legalidad y Agenda Legislativa 2019*, la cual constituye un ejercicio llevado a cabo por el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República en sus diferentes etapas, desde el diseño de cuestionario hasta la obtención y presentación de los resultados principales.

Dicha Encuesta recoge información de 1,200 personas de 18 años en adelante con credencial de elector vigente, residentes en México. Los participantes fueron elegidos mediante un muestreo polietápico en el que se empleó como marco muestral el listado de secciones electorales reportadas por el INE. La recolección de la información se hizo cara a cara en viviendas, mediante dispositivos móviles, cuyo cuestionario fue aplicado a los ciudadanos entre el 21 y el 26 de septiembre de 2019. El nivel de confianza de los resultados obtenidos es de 95% y su margen de error de $\pm 2.8\%$.

El fraseo de los reactivos seleccionados se dirige a indagar el acuerdo o desacuerdo de la ciudadanía en torno a la existencia de la revocatoria de mandato como figura legal en nuestro país, así como su opinión respecto a quién debe tener la facultad de activar el proceso. Las preguntas son:

- *La revocación de mandato consiste en separar de su cargo de manera legal a una autoridad electa, como el presidente o un gobernador, antes de que concluya su periodo. ¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo está usted con la revocación de mandato?*
- *Independientemente de si está de acuerdo o en desacuerdo con la revocación de mandato, ¿quién o quiénes deberían tener la facultad de iniciar un proceso de revocación de mandato: la misma autoridad electa, el Congreso o la ciudadanía?*

Las categorías de respuesta de la primera pregunta son: *muy de acuerdo; de acuerdo; en desacuerdo; muy en desacuerdo*; así como *ni de acuerdo, ni en desacuerdo; no sabe; y no responde*. Con base en éstas se hace una recodificación de tal forma que solo se tengan dos grupos a comparar: los conformes y los disconformes, obviando las respuestas neutrales y las no-respuestas.

Con base en dichos grupos se llevan a cabo cruces de información a través de tablas de contingencia con diversos criterios sociodemográficos, a saber: sexo (hombres y mujeres); edad (grupos decenales); instrucción escolar; y nivel socioeconómico (NSE). De esta manera, se perfila tanto al grupo de personas conformes o “de acuerdo” con la revocación de mandato, como el que se muestra disconforme o “en desacuerdo”. Una vez obtenidos los resultados, todos con ayuda del software *IBM SPSS Statistics 25*, se hace una lectura para interpretar qué posturas asumen los mexicanos ante tal tema, así como las diferencias que existen entre quienes la apoyan y quienes la rechazan.

II. Resultados

Este apartado se divide en dos. Primero se muestran las proporciones de personas que están de acuerdo y las que se encuentran en desacuerdo con la revocación de mandato, además, para éstas últimas se dejan ver las principales razones de su disconformidad y, finalmente, se muestra la opinión pública respecto a quién debe tener la facultad de activar el proceso de revocación de mandato. En la segunda parte se describen los grupos definidos desagregando la información de manera comparativa por sexo, edad, escolaridad y NSE. En las dos partes se describe e interpreta la información obtenida.

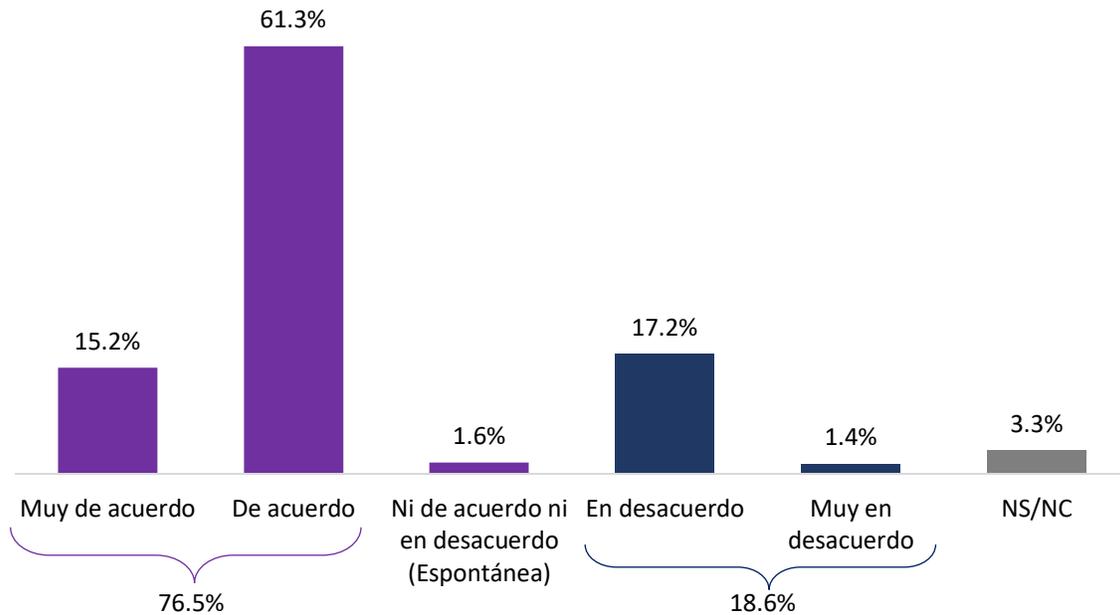
1. Acuerdo y desacuerdo con la revocación del mandato. Por cada cuatro mexicanos, tres (76.5%) se encuentran de acuerdo o muy de acuerdo con la revocación de mandato, mientras que una minoría (18.6%) dice estar en desacuerdo o muy en desacuerdo (Gráfica 1).

Entre quienes están en desacuerdo con la revocación de mandato, casi la mitad sostiene como principal argumento que las autoridades deben cumplir el tiempo para el que fueron electas, quizás en apego a la tradición en la que los presidentes han completado la temporalidad de sus encargos desde el ya lejano 1934. Es comprensible que este argumento sea el principal, dado que no hay algún referente, bajo ninguna circunstancia, en la que se haya interrumpido un periodo presidencial desde entonces.

En este grupo de ciudadanos renuentes a la revocatoria, uno de cada cuatro (25%) prevé, como consecuencia de esto, una crisis política que perjudicaría al país. Además, 11% considera innecesaria la revocación porque existe la posibilidad de castigar con el voto en las “siguientes elecciones”, mientras que 7% no comulga con ella por los costos adicionales que representa (Gráfica 2).

REVOCACIÓN DE MANDATO

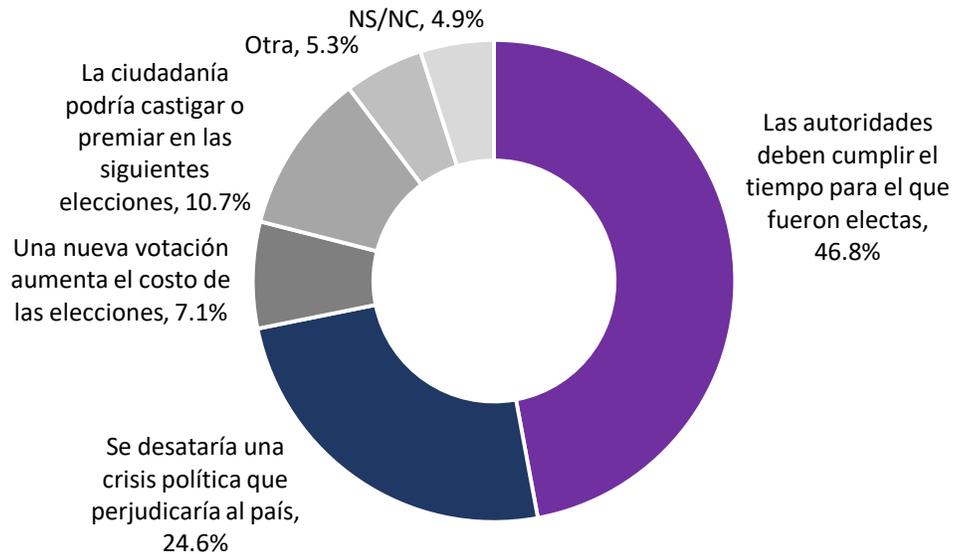
Gráfica 1. Acuerdo y desacuerdo con la revocación de mandato



Elaboración propia con base en la *Encuesta Nacional sobre Cultura de la Legalidad y Agenda Legislativa 2019*.

Gráfica 2.

Razones de quienes se muestran en desacuerdo con la revocación de mandato



Elaboración propia con base en la *Encuesta Nacional sobre Cultura de la Legalidad y Agenda Legislativa 2019*.

En relación con la fase de activación del proceso revocatorio, más de tres cuartas partes (77%) dijeron que debe estar a cargo de la ciudadanía y no del Congreso, el propio presidente o autoridad electa (Gráfica 3). La reforma constitucional en comento recogió este sentir al definir que los procesos de revocación de mandato sean convocados, precisamente, a petición de las y los ciudadanos.⁴

De acuerdo con las disposiciones establecidas en la Constitución, para que una petición de revocación de mandato sea válida legalmente es necesario que quienes la soliciten sean un número equivalente al menos a tres por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, es decir, 2 millones 700 mil personas, aproximadamente.⁵

Además, dicha cantidad debe provenir de por lo menos 17 entidades federativas y a su vez representar, como mínimo, tres por ciento de la lista nominal de electores de cada una de éstas. Si se cumplen estos requisitos se inicia efectivamente el procedimiento de revocación de mandato para que la misma ciudadanía decida en las urnas si deja sin efecto el mandato que otorgó años antes a la autoridad electa.

La modalidad de revocación de mandato contemplada en la Constitución es “completa”,⁶ es decir, en la que la ciudadanía decide sobre solicitar e iniciar el procedimiento y también sobre retirar del cargo, o no, al gobernante, ambos sin intervención de los legisladores u otro poder público (*Cfr.* IDEA Internacional, 2008). Esta condición se puede considerar como un mecanismo de democracia directa cuyos atributos deberían verse reflejados y cuidados en los ordenamientos derivados de la reforma constitucional de 2019.

2. Perfil sociodemográfico de quienes están de acuerdo o en desacuerdo con la revocación de mandato. Para conocer mejor los perfiles de quienes están de acuerdo, por un lado, y en desacuerdo, por otro, se describe a cada grupo en función de su género, edad, escolaridad y nivel socioeconómico (NSE). Como se podrá observar, hay diferencias importantes entre ambos grupos.

De quienes están de acuerdo, hay una proporción similar en cuanto al sexo ya que 51% son mujeres y 49% hombres. No obstante, entre los que están en desacuerdo hay una diferencia sustancial: 60% son mujeres y 40% hombres (Gráfica 4).

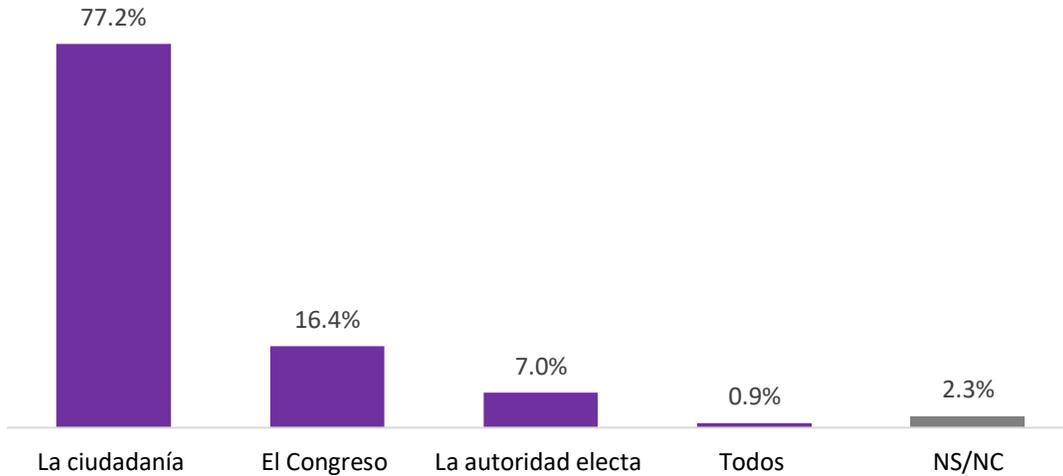
⁴ Es preciso resaltar en este punto que el levantamiento de información que hace la Encuesta se hace previo a la reforma constitucional descrita.

⁵ Cantidad comparable con todos los habitantes de la zona metropolitana de la ciudad de Puebla, la cuarta en el país. Se calculó con base en las estadísticas de la Lista Nominal de electores al 27 de marzo de 2020, cuyo total nacional era de 90,036,367. Recuperado de <https://listanominal.ine.mx/ESTADISTICAS/index.php> (Consulta: 17 de julio de 2020).

⁶ A diferencia de la mixta, en la que la ciudadanía solo interviene en una de estas fases y no se puede considerar como un mecanismo de democracia directa, de acuerdo con IDEA Internacional.

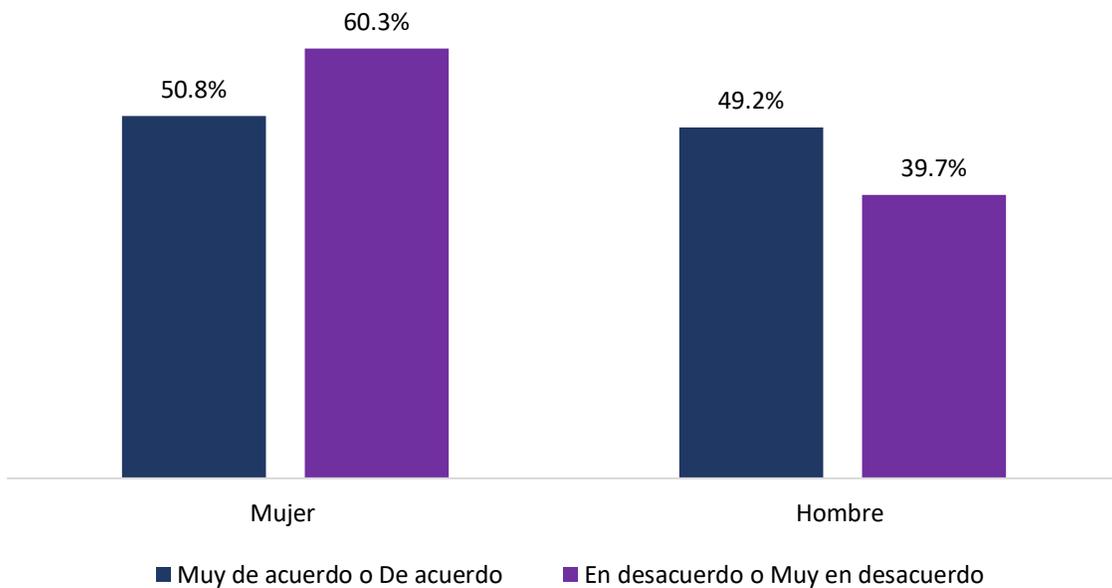
REVOCACIÓN DE MANDATO

Gráfica 3. ¿Quién debería tener la posibilidad legal de iniciar un proceso de revocación de mandato?*



Elaboración propia con base en la *Encuesta Nacional sobre Cultura de la Legalidad y Agenda Legislativa 2019*. *No suma 100% porque los entrevistados podían dar más de una respuesta.

Gráfica 4. Acuerdo y desacuerdo con la revocación de mandato, por sexo

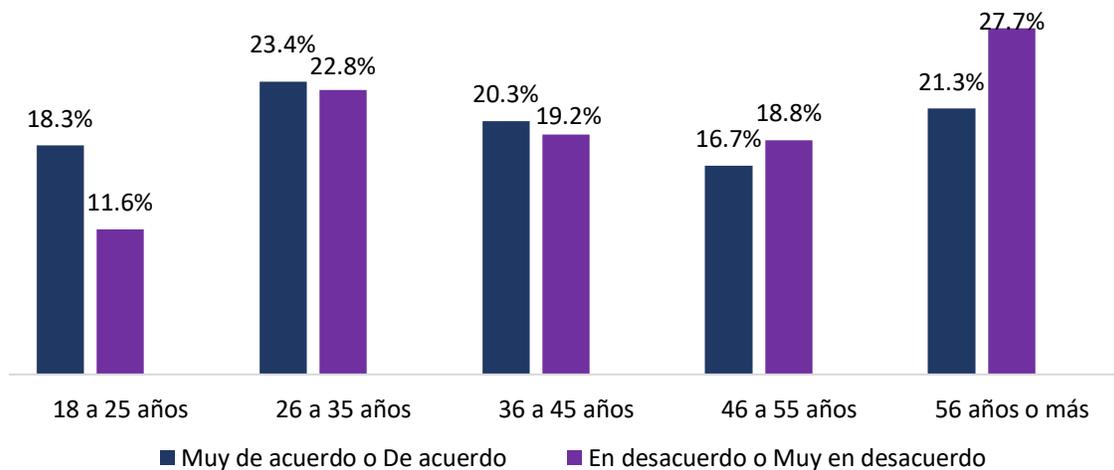


Elaboración propia con base en la *Encuesta Nacional sobre Cultura de la Legalidad y Agenda Legislativa 2019*.

REVOCACIÓN DE MANDATO

Por otra parte, el análisis deja ver que, a mayor edad, se tiende a estar más en desacuerdo con la revocación de mandato y viceversa. Incluso, a pesar de que en cada uno de los grupos intermedios de edad (que van de los 26 a los 55 años) la proporción de personas que están de acuerdo y en desacuerdo es similar, hay una discrepancia acentuada entre las personas más jóvenes (de 18 a 25 años) y también entre las mayores de 56 años. Se observa en particular que entre quienes están de acuerdo, 18% tiene de 18 a 25 años y 21% 56 años o más. En contraste, de los que están en desacuerdo, el grupo de las personas más jóvenes se reduce a 12% y el de las de mayor edad incrementa a 28% (Gráfica 5).

Gráfica 5.
Acuerdo y desacuerdo con la revocación de mandato, por grupos de edad



Elaboración propia con base en la *Encuesta Nacional sobre Cultura de la Legalidad y Agenda Legislativa 2019*.

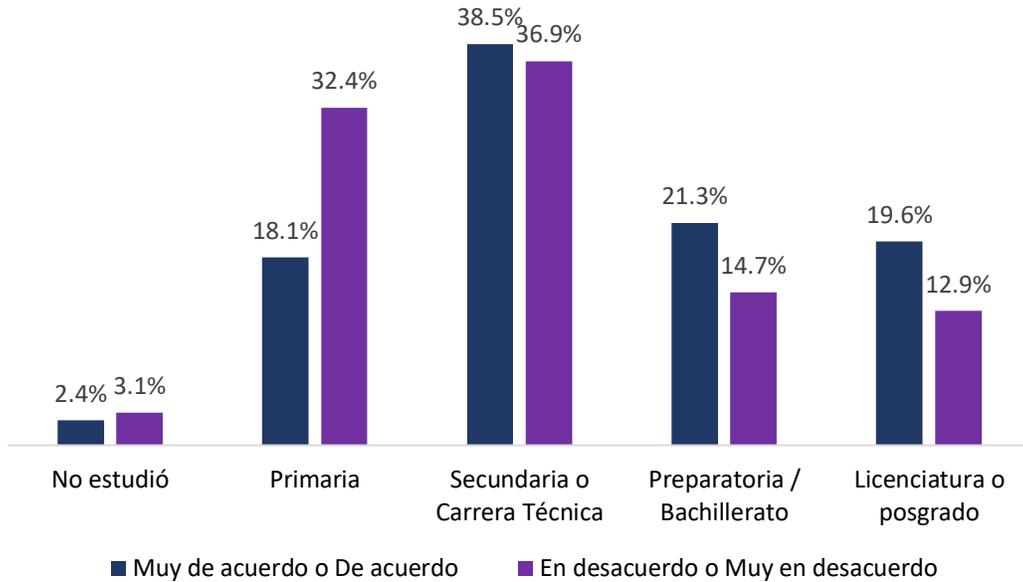
El cruce con la escolaridad de la población también brinda un interesante hallazgo. En los casos de las personas que no estudiaron y particularmente de los que cursaron hasta la primaria, los que están de acuerdo representan una menor proporción en comparación con la correspondiente a quienes están en desacuerdo.

La escolaridad intermedia en este análisis, es decir la de secundaria o carrera técnica, evidencia proporciones similares entre quienes están de acuerdo y quienes se muestran en desacuerdo con la figura de revocación. Además, los que se muestran de acuerdo, pero tienen estudios de preparatoria, carrera técnica, licenciatura o posgrado, son mayoría respecto de quienes están en desacuerdo.

Entonces, en cuanto al nivel de estudios de las personas, quienes están de acuerdo con esta posibilidad de revocación de mandato en México, la mayoría cuenta con estudios de nivel medio superior o superior, y quienes se muestran en desacuerdo, la mayor parte tiene escolaridad básica o media-básica (Gráfica 6).

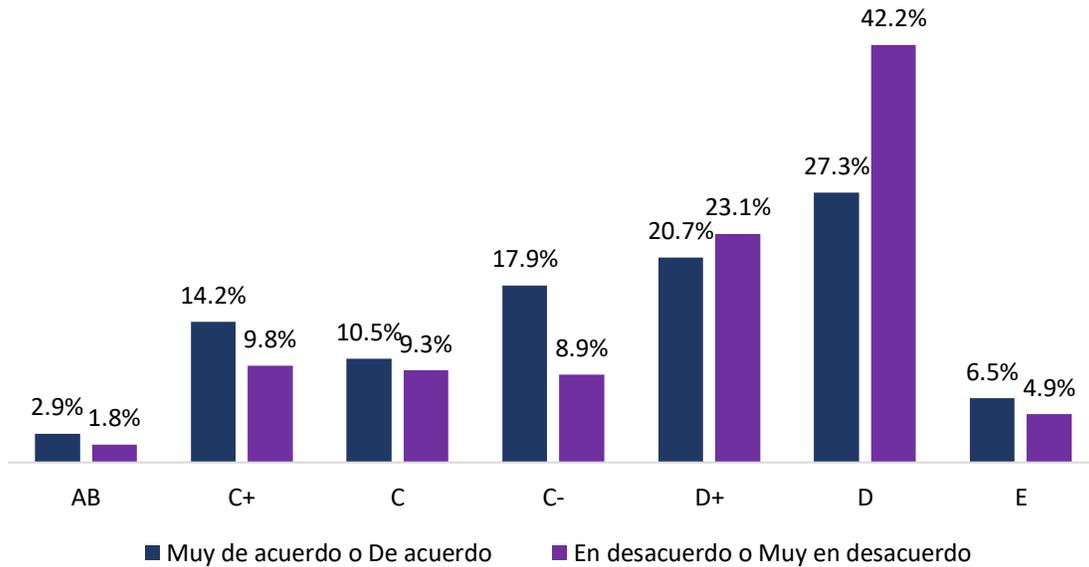
REVOCACIÓN DE MANDATO

Gráfica 6. Acuerdo y desacuerdo con la revocación de mandato, por escolaridad



Elaboración propia con base en la *Encuesta Nacional sobre Cultura de la Legalidad y Agenda Legislativa 2019*.

Gráfica 7. Acuerdo y desacuerdo con la revocación de mandato, por NSE



Elaboración propia con base en la *Encuesta Nacional sobre Cultura de la Legalidad y Agenda Legislativa 2019*.

Ahora bien, según la medición del NSE, con “niveles altos” se hace referencia a los grupos poblacionales con la mayor calidad de vida y los ingresos más altos del país, o por lo menos superiores al nivel medio. Comprende las categorías AB, y C+. Los “niveles bajos” abarcan las clasificaciones D+, D y E, cuyos ingresos y calidad de vida se encuentra por debajo del promedio, se compone de personas con menor calidad de vida y los ingresos más bajos del país. Los niveles intermedios corresponden a las clases C y C-.

Con base en estos criterios, en los niveles socioeconómicos altos e intermedios, es mayor el número de personas que están de acuerdo con la revocación de mandato en comparación con las que se muestran en desacuerdo. En contraste, los niveles socioeconómicos bajos contienen mayores proporciones de personas en desacuerdo (a excepción del NSE más bajo). Esto quiere decir, en términos generales, que es más probable encontrar a algún ciudadano que apruebe la revocación de mandato en los niveles socioeconómicos altos e intermedios que en los niveles bajos (Gráfica 7).

En síntesis, el grupo de personas que está de acuerdo con la revocación de mandato, en comparación con el que está en desacuerdo, se caracteriza por conformarse de una mayoría de jóvenes, con instrucción escolar de secundaria o mayor y un NSE intermedio o alto. Quienes están en contra son predominantemente mujeres, mayores de 46 años, sin instrucción escolar, con primaria o secundaria y de un NSE bajo.

III. Discusión y conclusiones

La reforma constitucional que experimentó México a finales de 2019 en materia de revocación de mandato fue amplia y detallada, sobre todo si se considera que aún hace falta en el ámbito federal, de acuerdo con la propia Constitución, tanto su correspondiente ley reglamentaria y demás armonización legislativa a cargo del Congreso, como los lineamientos que expida el Instituto Nacional Electoral para su implementación.

En este análisis se mostró la postura de la ciudadanía ante el tema de la revocación de mandato, previo a la definición de las reglas que puntualizarán lo que las y los legisladores ya definieron constitucionalmente como el acto de separar legalmente de su cargo a una autoridad, antes de que concluya su periodo por el que fue electa (particularmente al presidente de la República), así como otros aspectos que se comentan en este documento.

Se evidenció que, entre los mexicanos, hay una clara mayoría que se encuentra de acuerdo con la existencia de este mecanismo de participación y que el mismo pueda ser solicitado únicamente por la ciudadanía, en caso de considerarlo necesario. La finalidad de este procedimiento, con base en el decreto de reforma que le diera origen, es decidir sobre la conclusión anticipada en el desempeño del cargo a partir de la pérdida de la confianza, sin embargo, el resultado de esta decisión

podría reafirmar y relegitimar al ocupante del cargo en cuestión, en el supuesto de que los votos en contra de su remoción sean mayoría.

A pesar de que gran parte de la ciudadanía en México comulga con esta figura, se observan matices interesantes. Así, es más sencillo encontrar a jóvenes, con una escolaridad de secundaria o superior y un NSE de intermedio a alto que están a favor. En contraste, entre quienes están en desacuerdo se halla más fácilmente a mujeres, mayores de 46 años, sin instrucción escolar, con primaria o secundaria y de un NSE bajo, quienes, en su mayoría, dicen que la razón de su rechazo es simplemente que los gobernantes deben cumplir el periodo por el que fueron electos.

La revocación de mandato a nivel presidencial, si bien es un mecanismo inédito para México, se encuentra presente en tres países de América Latina: Bolivia, Ecuador y Venezuela. No obstante, los requisitos en dichos países son aún más exigentes que los previstos hasta ahora en nuestro país. Para México se requiere que 3% del electorado solicite el inicio del procedimiento. Si bien la proporción es considerable, para estos otros países el requisito contempla que sea de al menos 15%, lo que incrementa la dificultad de llevar a cabo un mecanismo de esta naturaleza.

En el caso mexicano, una vez activado el proceso de revocación de mandato es necesario que participe por lo menos 40% de los electores en la fase decisoria y que la revocación sea expresada por mayoría absoluta en las urnas para que sea procedente. Esto significa que, con base en la lista nominal de electores vigente, sería necesario que 18 millones de ciudadanos, como mínimo, voten a favor de la revocación para que ésta se haga efectiva.

En los otros países donde existe la figura de revocación de mandato presidencial se pide una asistencia mínima de electores a las urnas que oscila entre 25% en Venezuela a 50% más uno en Bolivia, asimismo se requiere que el número de votos válidos a favor de la revocatoria sea superior al número de votos válidos en contra (Kornblith, 2017). Sin embargo, la legislación en cada uno de estos países sudamericanos añade requisitos y etapas al proceso que dificultan que la ciudadanía, aun cumpliendo las condiciones básicas aquí mencionadas, pueda revocar efectivamente el mandato presidencial, situación que podría replicarse también en México.

En suma, la manera en que se plasmó la revocación de mandato en la Constitución mexicana hace que ésta pueda considerarse como un mecanismo de democracia directa viable, en el que la ciudadanía es protagonista en las dos grandes fases que lo componen: la *activación*, es decir el momento en que se solicita, y la de *decisión*, momento en que se vota para que el gobernante permanezca o no en el cargo. El espíritu de estos atributos deberá verse reflejado y cuidado en los ordenamientos y armonización legislativa pendientes derivados de la reforma constitucional de 2019.

Fuentes de información

DOF - Diario Oficial de la Federación (20/12/2019). 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. En línea <https://bit.ly/3jGNUdo>

IDEA International (2008). *Direct Democracy: The International IDEA Handbook*. Estocolmo. IDEA International.

Instituto Belisario Domínguez (2019) *Base de Datos de la Encuesta Nacional sobre Cultura de la Legalidad y Agenda Legislativa, 2019*. Área de Seguimiento de la Opinión Pública, Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República. En línea <https://bit.ly/30Marwu>

Instituto Nacional Electoral (2020). Estadísticas de la Lista Nominal de Electores al 27 de marzo de 2020. En línea: <https://bit.ly/30I4hot> Consultado por última vez el 17 de julio de 2020.

Kornblith, M. (2017) “Revocatoria de Mandato” En: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Diccionario electoral*. San José, C. R.: IIDH, Pp. 984-994.

Zamora, I., y Palazuelos, I. (2019) *Encuesta Nacional sobre Cultura de la Legalidad y Agenda Legislativa, 2019. Principales resultados*. Área de Seguimiento de la Opinión Pública, Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República. En línea <https://bit.ly/3905NZF>

Números anteriores de la Serie Analítica

<https://bit.ly/2U8VTqh>

1. Seguridad pública <https://bit.ly/394c50c>
2. Representatividad política <https://bit.ly/3eyJX6r>
3. Medios de información <https://bit.ly/2ZAb4d9>
4. Confianza en el Congreso <https://bit.ly/3jcBzNK>
5. Legalización de la marihuana <https://bit.ly/2OJWnyd>

Instituto Belisario Domínguez

Dr. Itzkuauhtli Benedicto Zamora Saenz
Mtro. Israel Palazuelos Covarrubias
Área de Seguimiento de la Opinión Pública

El objetivo primordial de la *Serie Analítica* es apoyar el trabajo parlamentario. Este documento no expresa de ninguna forma la opinión de la Dirección General de Análisis Legislativo, del Instituto Belisario Domínguez, ni del Senado de la República.



@IBDSenado



<http://www.ibd.senado.gob.mx>

Donceles 14, Centro Histórico,
C.P. 06020, Alcaldía Cuauhtémoc,
Ciudad de México