

La revocación de mandato presidencial en México de 2022 ante la irretroactividad de la ley

Alejandro Vázquez Melero

Recibido: 3 abril 2022 / Aceptado: 7 julio 2022

Resumen: Los mecanismos de consulta popular en México han sido puestos en práctica con mayor frecuencia a partir de la vigencia del actual sexenio presidencial; mediante dichos procesos se está en posibilidad de que haya participación de la ciudadanía para que exprese su opinión en relación a determinados temas de interés público, asimismo, es factible que el resultado de dicha opinión sea vinculatorio para ciertas autoridades. Está el caso particular de la revocación de mandato presidencial, en el que determinado porcentaje de los registrados en la lista nominal se organizaron para solicitar la consulta ante las autoridades correspondientes para llevar a cabo dicho ejercicio el próximo 10 de abril. En este artículo se hace un breve estudio de dicha institución jurídico-política, así como del principio de irretroactividad de la ley, mencionando para ello el marco jurídico de dichos temas.

Palabras clave: Reforma constitucional, revocación de mandato, irretroactividad de la ley, ciudadanía.

Abstract: The mechanisms of popular consultation in Mexico have been put into practice with greater frequently in the current presidential administration, through these processes it is possible to favor the participation of citizens, so that they express their opinion in relation to certain topics of public interest, likewise, it is feasible that the result of said opinion is binding for certain authorities. There is the particular case of the revocation of the presidential mandate, in which a certain percentage of those registered on the nominal list organized themselves to request consultation with the corresponding authorities. This article makes a brief study of said legal-political institution, as well as the principle of non-retroactivity of the law, mentioning for this the legal framework of said issues.

Keywords: Constitutional reform, revocation of mandate, non-retroactivity of the law, citizenship.

Introducción

El domingo 10 de abril de 2022,¹ en México se habrá de realizar el primer ejercicio de revocación de mandato presidencial, en el que podrá participar la ciudadanía inscrita en el Listado Nominal de Electores, con el propósito de determinar si quiere la remoción del titular del poder ejecutivo federal, el cual fue electo para ocupar el cargo durante el periodo comprendido del año 2018 al 2024. La disputa ocasionada por dicho proceso ha estado encendiendo los ánimos, y como cualquier polémica impetuosa, es posible que se pierda la perspectiva. La incorporación de los elementos requeridos en este tipo de ejercicios de participación directa pueden producir confusión, ya que, como es sabido, en nuestro país el proceso hacia la democracia es aún reciente.

Marco jurídico referencial

En este apartado se hace mención del marco normativo de referencia, que se debe considerar en las diversas etapas que se abordarán durante el ejercicio de revocación de mandato presidencial, partiendo de que dicho proceso se fundamenta inicialmente conforme a la fracción IX del artículo 35 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de revocación de mandato del titular de la Presidencia de la República, cuya fracción fue adicionada a la Carta Magna mediante la reforma constitucional de fecha 20 de diciembre del 2019, misma que a la letra establece:²

Artículo 35. [...]

IX. Participar en los procesos de revocación de mandato.

El que se refiere a la revocación de mandato del Presidente de la República, se llevará a cabo conforme a lo siguiente:

1.º Será convocado por el Instituto Nacional Electoral a petición de los ciudadanos y ciudadanas, en un número equivalente, al menos, al tres por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, siempre y cuando

¹ Considérese que este artículo se elaboró durante los meses de febrero y marzo de 2022.

² 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. 20 de diciembre de 2021. México, 2021. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5582486&fecha=20/12/2019

en la solicitud correspondan a por lo menos diecisiete entidades federativas y que representen, como mínimo, el tres por ciento de la lista nominal de electores de cada una de ellas.

El Instituto, dentro de los siguientes treinta días a que se reciba la solicitud, verificará el requisito establecido en el párrafo anterior y emitirá inmediatamente la convocatoria al proceso para la revocación de mandato.

2.º Se podrá solicitar en una sola ocasión y durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional.

Los ciudadanos y ciudadanas podrán recabar firmas para la solicitud de revocación de mandato durante el mes previo a la fecha prevista en el párrafo anterior. El Instituto emitirá, a partir de esta fecha, los formatos y medios para la recopilación de firmas, así como los lineamientos para las actividades relacionadas.

3.º Se realizará mediante votación libre, directa y secreta de ciudadanos y ciudadanas inscritos en la lista nominal, el domingo siguiente a los noventa días posteriores a la convocatoria y en fecha no coincidente con las jornadas electorales, federal o locales.

4.º Para que el proceso de revocación de mandato sea válido deberá haber una participación de, por lo menos, el cuarenta por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores. La revocación de mandato sólo procederá por mayoría absoluta.

5.º El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la organización, desarrollo y cómputo de la votación. Emitirá los resultados de los procesos de revocación de mandato del titular del Poder Ejecutivo Federal, los cuales podrán ser impugnados ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como en la fracción III del artículo 99.

6.º La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación realizará el cómputo final del proceso de revocación de mandato, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto. En su caso, emitirá la declaratoria de revocación y se estará a lo dispuesto en el artículo 84.

7.º Queda prohibido el uso de recursos públicos para la recolección de firmas, así como con fines de promoción y propaganda relacionados con los procesos de revocación de mandato.

El Instituto y los organismos públicos locales, según corresponda, promoverán la participación ciudadana y serán la única instancia a cargo de la difusión de los mismos. La promoción será objetiva, imparcial y con fines informativos.

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de los ciudadanos y ciudadanas.

Durante el tiempo que comprende el proceso de revocación de mandato, desde la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno.

Los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, sólo podrán difundir las campañas de información relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil.

8.º El Congreso de la Unión emitirá la ley reglamentaria.

Asimismo, conforme a los primeros cinco artículos transitorios de dicha reforma constitucional en los que se hace referencia a la revocación de mandato presidencial que establecen lo siguiente:

Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Dentro de los 180 días siguientes a la publicación de este Decreto, el Congreso de la Unión deberá expedir la ley a que se refiere el Apartado 8o. de la fracción IX del artículo 35.

Tercero. Para efectos de la revocación de mandato a que hace referencia esta Constitución tanto a nivel federal como local, deberá entenderse como el 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.

Cuarto. En el caso de solicitarse el proceso de revocación de mandato del Presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024, la solicitud de firmas comenzará durante el mes de noviembre y hasta el 15 de diciembre del año 2021. La petición correspondiente deberá presentarse dentro de los primeros quince días del mes de diciembre de 2021. En el supuesto de que la solicitud sea procedente, el Instituto Nacional Electoral emitirá la convocatoria dentro de los veinte días siguientes al vencimiento del plazo para la presentación de la solicitud. La jornada de votación será a los sesenta días de expedida la convocatoria.

Quinto. El ejercicio de las atribuciones que esta Constitución le confiere al Instituto Nacional Electoral en materia de consultas populares y revocación de mandato, se cubrirán con base en la disponibilidad presupuestaria para el presente ejercicio y los subsecuentes.

Igualmente en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41 constitucional, que señala:

VI. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, incluidos los relativos a los procesos de consulta popular y de revocación de mandato, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales, de consulta popular y de revocación de mandato, y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

Párrafo reformado DOF 20-12-2019

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales, no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

La ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos:

- a) Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado;
- b) Se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley;
- c) Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento.

De la misma forma, deberá tomarse en cuenta la fracción III del artículo 99 constitucional, que dice:

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

I [...]

II [...]

III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales, así como en materia de revocación de mandato;

Fracción reformada DOF 20-12-2019

Al ser procedente emitir la declaratoria de revocación de mandato presidencial, es obligatorio observar el último párrafo del artículo 84 constitucional, así como los señalados en el mismo, que indican:

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. En este caso no será aplicable lo establecido en las fracciones II, III y VI del artículo 82 de esta Constitución.

Quien ocupe provisionalmente la Presidencia no podrá remover o designar a los Secretarios de Estado sin autorización previa de la Cámara de Senadores. Asimismo, entregará al Congreso de la Unión un informe de labores en un plazo no mayor a diez días, contados a partir del momento en que termine su encargo.

Cuando la falta absoluta del Presidente ocurriese en los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones y concurriendo, cuando menos, las dos terceras partes del número total de los miembros de cada Cámara, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral y nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente interino, en los términos que disponga la Ley del Congreso. El mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes a dicho nombramiento, la convocatoria para la elección del Presidente que deba concluir el período respectivo, debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la realización de la jornada electoral, un plazo no menor de siete meses ni mayor de nueve. El así electo iniciará su encargo y rendirá protesta ante el Congreso siete días después de concluido el proceso electoral.

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente lo convocará inmediatamente a sesiones extraordinarias para que se constituya en Colegio Electoral, nombre un presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del párrafo anterior.

Cuando la falta absoluta del Presidente ocurriese en los cuatro últimos años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al presidente sustituto que deberá concluir el período, siguiendo, en lo conducente, el mismo procedimiento que en el caso del presidente interino.

Si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente lo convocará inmediatamente a sesiones extraordinarias para que se constituya en Colegio Electoral y nombre un presidente sustituto siguiendo, en lo conducente, el mismo procedimiento que en el caso del presidente interino.

En caso de haberse revocado el mandato del Presidente de la República, asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo quien ocupe la presidencia del Congreso; dentro de los treinta días siguientes, el Congreso nombrará a quien concluirá el período constitucional. En ese período, en lo conducente, se aplicará lo dispuesto en los párrafos primero, segundo, quinto y sexto.

Al emitir la declaratoria de revocación de mandato, el último párrafo del artículo 84 constitucional, remite entre otros al párrafo primero, el cual menciona que no serán aplicables los requisitos que para ser presidente establecen las fracciones II, III y VI del artículo 82 de constitucional, que expresan:

II. Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección.

III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia.

VI. No ser Secretario o subsecretario de Estado, Fiscal General de la República, ni titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección.

Desde luego, está la *Ley Federal de Revocación de Mandato*,³ reglamentaria de la fracción IX del artículo 35 constitucional, en materia de revocación de mandato presidencial, vigente a partir del 15 de septiembre del año 2021, de la que solo se transcriben los artículos importantes para el tema en estudio, que son los siguientes:

Artículo 2. Esta Ley es de orden público y de observancia en el ámbito federal en todo el territorio nacional.

Tiene por objeto regular y garantizar el ejercicio del derecho político de las ciudadanas y los ciudadanos a solicitar, participar, ser consultados y votar respecto a la revocación del mandato de la persona que resultó electa popularmente como titular de la Presidencia de la República, mediante sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.

Artículo 5. El proceso de revocación de mandato es el instrumento de participación solicitado por la ciudadanía para determinar la conclusión anticipada en el desempeño del cargo de la persona titular de la Presidencia

³ Ley Federal de Revocación de Mandato. Nueva Ley DOF 14 de septiembre de 2021. México, 2021. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRM.pdf>

de la República, a partir de la pérdida de la confianza.

Artículo 19. La Convocatoria para el proceso de revocación de mandato deberá contener, al menos, lo siguiente:

I. Fundamentos constitucionales y legales aplicables, incluyendo la definición de revocación de mandato establecida en el artículo 5 de esta Ley;

II. Las etapas del proceso de revocación de mandato;

III. El nombre de la persona que ocupa la titularidad de la Presidencia de la República, quien será objeto del proceso de revocación de mandato;

IV. Fecha de la jornada de votación en la que habrá de decidirse sobre la revocación de mandato;

V. La pregunta objeto del proceso, la cual deberá ser: ¿Estás de acuerdo en que a (nombre), Presidente/a de los Estados Unidos Mexicanos, se le revoque el mandato por pérdida de la confianza o siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo?;

VI. Las reglas para la participación de las ciudadanas y los ciudadanos, y

VII. El lugar y fecha de la emisión de la Convocatoria.

Artículo 41. El Instituto garantizará la integración de nuevas mesas directivas de casilla para la jornada de revocación de mandato, compuestas por ciudadanas y ciudadanos a razón de un presidente, un secretario, un escrutador y un suplente general, en los términos que establezca la Ley General. No obstante, el Instituto podrá hacer las sustituciones que resulten necesarias, de conformidad con el procedimiento señalado en la legislación electoral, hasta el día antes de la jornada de la revocación de mandato.

El Instituto deberá habilitar la misma cantidad de las casillas que fueron determinadas para la jornada del proceso electoral anterior, teniendo en cuenta la actualización que corresponda al listado nominal. En los casos en que sea necesario, habilitará ubicaciones distintas de conformidad con el procedimiento que, para el efecto, establece la Ley General.

Los partidos políticos con registro nacional tendrán derecho a nombrar un representante ante cada mesa directiva de casilla, así como un representante general, bajo los términos, procedimientos y funciones dispuestos por la Ley General.

Artículo 58. La revocación de mandato sólo procederá por mayoría absoluta. Cuando la declaratoria de validez que emita el Tribunal Electoral indique que la participación total de la ciudadanía en el proceso de revocación de mandato fue, al menos, del cuarenta por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para la persona titular de la Presidencia de la República.

El Tribunal Electoral notificará de inmediato los resultados del proceso de revocación de mandato al titular de la Presidencia de la República, al Congreso de la Unión, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al Instituto, para los efectos constitucionales correspondientes.

Artículo 60. Si los resultados de la jornada de votación de la ciudadanía indican que procede la revocación de mandato, la persona titular de la Presidencia de la República se entenderá separada definitivamente del cargo, cuando el Tribunal Electoral emita la declaratoria de revocación.

Hecho lo anterior, se procederá de forma inmediata según lo previsto en el último párrafo del artículo 84 de la Constitución.

Artículo 61. Corresponde al Instituto vigilar y, en su caso, sancionar las infracciones a la presente Ley en los términos de la Ley General. Las decisiones podrán ser impugnadas ante la Sala Superior del Tribunal Electoral.

Corresponde a las autoridades competentes conocer y sancionar cualquier otra conducta que infrinja la presente Ley, en términos de las disposiciones aplicables.

Por último, lo referente a la irretroactividad de la ley se encuentra plasmado en el artículo 14 constitucional, que en su párrafo primero señala:

Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Revocación de mandato versus irretroactividad de la ley

La participación directa de la ciudadanía mexicana en los asuntos de relevancia pública del país ha sido limitada. Fue hasta la reforma constitucional de 2012 en que, por primera ocasión a nivel federal, se reconoció el derecho y obligación de los ciudadanos a participar en los mecanismos de consulta popular. Y de forma notoria en el año 2019, cuando se incorporó a la Carta Magna el derecho político del ciudadano a la revocación de mandato presidencial. Lo que representó un importante acontecimiento en nuestra historia constitucional y, principalmente, en la materialización de la soberanía popular.⁴

⁴ Gómez Macfarland, Carla Angélica. La consulta popular en México: Experiencias en 2014. Serie Cuaderno de Investigación núm. 16. Ed. Senado de la República, México, 2015. p. 3. Disponible en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1943/CI-16.pdf>.

A continuación exponemos algunas definiciones del término Revocación de Mandato. Dieter Nohlen⁵ lo describe como: el procedimiento institucional que permite la remoción de los representantes electos por parte de sus electores. Por otra parte, para el jurista Mario Justo López⁶ dicha institución consiste en un procedimiento para remover a los representantes electos, de manera anticipada al vencimiento establecido por la ley para su actuación, siendo el propósito de este mecanismo mantener constantemente responsables ante sus electores a los funcionarios públicos elegidos. A decir del jurista y filósofo mexicano Héctor González Uribe, la revocación de mandato como institución constitucional, es el derecho político reconocido a los ciudadanos de remover a los servidores públicos de elección popular, cuando a dichos personajes se les pierda la confianza que se les depositó cuando se votó por ellos.⁷ En el caso específico de la revocatoria de mandato presidencial en México, el artículo 15 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, la define como el instrumento de participación solicitado por la ciudadanía para determinar la conclusión anticipada en el desempeño del cargo de la persona titular de la Presidencia de la República, a partir de la pérdida de la confianza.

En lo referente al concepto *derecho político*, este consiste en la potestad a favor de las personas, en tanto poseen la categoría de ciudadanos, para incidir en la conformación y actividad de los órganos del Estado. Estos derechos asignan al Estado ciertos deberes de acciones afirmativas y otras negativas o abstenciones. Referente a las acciones positivas, están obligados a instaurar sistemas normativos idóneos para implantar los procedimientos de participación, organizar las instituciones requeridas, y asignar el presupuesto propicio para su funcionamiento. En cuanto a las acciones negativas, el Estado tiene la obligación de abstenerse a obstruir la participación ciudadana en la construcción y desarrollo del espacio político.⁸

No es conveniente tratar de aludir todos los derechos políticos ya que seguramente se omitirían algunos de ellos, pues no son una expresión del sistema político, sino la constitución del mismo. Entre los principales están:

5 Nohlen, Dieter. Diccionario de Ciencia Política. Ed. Porrúa y El Colegio de Veracruz. México, 2006. p. 1226.

6 Justo López, Mario. Manual de derecho político. 3.^a ed. Editorial Lexis Nexis. Buenos Aires, Argentina, 2005. p. 327.

7 González Uribe, Héctor. Teoría Política. Editorial Porrúa. México, 2001. p. 394.

8 Luévano Bustamante, Guillermo y Rosillo Martínez, Alejandro. Derechos políticos como derechos fundamentales. Regulación internacional y local. Editorial Industrias Gráficas del Tangamanga. México, 2014. p. 5.

el derecho a votar, el derecho a ser votado y el derecho a afiliarse a partidos políticos, entre otros. El primero de ellos, es decir, el derecho al voto es el más notable dentro de las democracias liberales, el cual puede ser ejercitado para diversos propósitos, como son: la elección de servidores públicos mediante votación universal, la iniciativa legislativa popular, el referéndum, el plebiscito, y la revocación del mandato.⁹

El desarrollo de este tipo de instituciones de democracia directa –cuando la decisión es adoptada directamente por los ciudadanos– ha sido superior en las ocasiones en que dichas instituciones se incorporaron por medio de las constituciones nacionales de algunos países, en tanto que se ha dado de manera más reducida en aquellos casos en que la concentración participativa se presenta en las constituciones de los estados. No obstante que concurren diversos instrumentos similares al que se comenta, las experiencias son mínimas y entre las existentes ha prevalecido el uso o la tentativa de uso de la figura de revocación de mandato.¹⁰

La ampliación en el estudio de dichas instituciones, así como el examen de las experiencias que de ellas se obtengan, darán acceso a mayor certidumbre acerca de los corolarios de la evolución de la democracia. Ahora bien, en estricto sentido tales mecanismos constituyen el conjunto de ordenamientos que tradicionalmente son calificados como de democracia directa, ello debido a que usualmente han representado el vocablo moderado de esta manera de democracia.

Los principales soportes de la revocación de mandato consisten en que la ciudadanía asuma mejores componentes de intervención en el gobierno, así como la inexcusable declaración de que la soberanía proviene de la voluntad del pueblo.

Este dispositivo esboza conceder la facultad de forma legítima a los ciudadanos con el fin de remover al titular del poder ejecutivo federal, para llevarlo a cabo después de pasada la primera mitad del periodo presidencial para el que fue electo, una vez que ha sido solicitado por ellos mediante la consulta popular con carácter de revocación de mandato.

9 Rodríguez Prieto, Rafael. Ciudadanos soberanos. Participación y democracia directa. Editorial Almuzara. Córdoba, España, 2005. p. 183.

10 Cfr. Arques, Facundo. “Una herramienta de los gobernados en manos de los Gobernantes” en Welp, Yanina y Serdült, Uwe (coords.). La dosis hace el veneno: la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza. Serie Ciencia y Democracia, Instituto para la Democracia. Quito, Ecuador, 2014. p. 172.

Ahora bien, otra óptica del proceso en comento, consiste en que este se muestra ante el presidente de la república como un instrumento para su legitimación gubernamental, así como de los logros alcanzados a la mitad de su periodo de gestión, visto así, se puede decir que es un mecanismo imparcial que da acceso al diálogo entre los gobiernos y el sector social, el cual actualmente es precario y necesario para mejorar la democracia.

El propósito esencial de la revocación de mandato consiste en que se impulse el principio de democracia participativa, asimismo, hacer real la facultad del poder del pueblo. Es también, la declaración colmada de la voluntad social, toda vez que consiente a la ciudadanía suplantar, democrática y legítimamente, a los servidores públicos escogidos mediante el voto popular, como es el caso del presidente de la república. Es importante apuntar que tal instrumento debe tener restricciones en su aplicación, con el fin de no violar las instituciones y principios existentes en un estado democrático.

En un país que se jacte de ser democrático, es trascendental que la ciudadanía participe en relación a los asuntos de naturaleza gubernamental, los cuales evidentemente repercuten en su entorno. Se debe señalar, que la gobernabilidad únicamente puede darse en tanto exista el diálogo constante entre los gobernantes y sus gobernados; en el cual se vincule la intervención de la ciudadanía con un gobierno dispuesto a enterarse de las inquietudes y necesidades que se le están demandando.

Con lo anterior, se dará acceso a un régimen abierto, en el que la participación ciudadana impedirá que ocurran decisiones arbitrarias, en las que se impongan intereses individuales e injustos por encima del bienestar del pueblo. De esta forma, la configuración de comunidades con mayor participación en los temas públicos, conducirá a lograr una democracia más activa. Al existir mayor participación ciudadana en un régimen democrático, seguramente se favorecerá su evolución.

Toda vez que una ciudadanía activa implica control y vigilancia de las acciones de sus representantes, se propicia el crecimiento del orden democrático, ya que los mecanismos de participación ciudadana nacen como adición de la democracia participativa. Así, es fundamental mantener vigente el marco normativo a fin de que existan los citados mecanismos, como un derecho, pero también como una obligación de la ciudadanía para tener acceso a votar en las consultas populares, acerca de asuntos de relevancia nacional que permiten, de manera participativa y directa, evaluar el desempeño de las autoridades, como en la revocación de mandato presidencial.

Es significativo señalar que la institución en comento reside esencialmente en el control sobre el ejercicio del poder, asimismo, es una fiscalización que despliega la ciudadanía a quienes ocupen un cargo de elección popular, ya sea por sus acciones o por sus omisiones en el ejercicio de las responsabilidades legítimamente asignadas. Ya que, además de enlazar a la ciudadanía y estimular su intervención en los asuntos públicos, promueve la existencia de gobiernos responsables y eficientes. Esta figura tiene su fundamento en el artículo 39 constitucional, que establece que la soberanía nacional reside en el pueblo, reconociendo el principio democrático en la organización y desarrollo de nuestras instituciones.

En la república mexicana, todas las entidades federativas contienen en sus constituciones la figura de la revocación de mandato, en las que se especifica a qué tipo de servidor público es aplicable y las bases de funcionamiento de dicha institución, toda vez que cada una de dichas constituciones tiene diferentes modalidades al respecto, y en ciertas cuestiones se remite a la legislación secundaria para que sea consumada, en tanto que en otros asuntos se muestran normas con fundamentos y dispositivos concretos que relacionan a disímiles servidores públicos.¹¹

Cabe mencionar que la revocatoria presidencial en América Latina, solo se encuentra en las constituciones de Venezuela, Bolivia, Ecuador y ahora en México.

Considerando lo antes mencionado acerca de la revocación de mandato, se puede decir lo siguiente:

- La revocación de mandato presidencial en México es un proceso jurídico-político que está reconocido constitucionalmente, para la salvaguarda de los derechos políticos.
- Es una institución democrática directa, instaurada como un derecho de participación política de los ciudadanos mexicanos.
- Es un instrumento protector de los ciudadanos ante el presidente de la república, al que le perdieron la confianza, es decir, cuando a juicio de ellos el gobernante muestre incapacidad para cumplir sus responsabilidades, incumpla sus compromisos y plataforma electoral o falle en el acatamiento de sus obligaciones frente al Estado.

¹¹ Gamboa Montejano, Claudia y Ayala Cordero, Arturo. Revocación de Mandato. Estudio Comparativo a nivel local e internacional, y de iniciativas presentadas en el tema. H. Cámara de Diputados. México, 2016. p. 30. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-23-16.pdf>

- El propósito esencial de este ejercicio consiste en destituir al titular del Poder Ejecutivo de la Federación, con anticipación a que concluya el término legal para el mandato conferido.
- El proceso de la revocación de mandato debe ser llevado a cabo cumpliéndose todos los requisitos establecidos en la Constitución y en la ley reglamentaria.
- La naturaleza vinculatoria de dicho mecanismo está supeditada a que se cumplan las condiciones constitucionales y legales instauradas.
- Se debe dejar claro que esta figura no es un juicio político, ni tampoco un asunto de responsabilidad de naturaleza jurídica, toda vez que se trata de un procedimiento particularmente político, mediante el cual la ciudadanía está ejercitando el derecho de su soberanía, con el fin de remover a su presidente por medio de una consulta legítimamente organizada para dicho propósito.

Ahora bien, la reforma constitucional mediante la que se incorporó la revocación de mandato presidencial, mediante la fracción IX del artículo 35 de la Carta Magna mexicana, es una reforma que entró en vigor a partir del 21 de diciembre de 2019, es decir, posteriormente a la elección de 2018 en la que fue electo el actual presidente de la república, para el periodo del 1 de diciembre de 2018 al 30 de septiembre de 2024.

Por lo anterior, es útil hacer un análisis de la antinomia que se está suscitando con lo señalado en el primer párrafo del artículo 14 constitucional que dice: “A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.” Contra lo que se alude en el artículo cuarto transitorio de la referida reforma constitucional, el cual en lo que importa, dice: “En el caso de solicitarse el proceso de revocación de mandato del Presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024, la solicitud de firmas comenzará durante el mes de noviembre y hasta el 15 de diciembre del año 2021.”

Es imperante referir, que el principio de irretroactividad de la ley avala la certeza jurídica acerca de las leyes anteriormente establecidas, existiendo el deber de observarlas cuando se tenga que juzgar algún hecho que encuadre en el supuesto descrito en ellas, por lo cual, las leyes futuras no podrán tener consecuencia alguna sobre acto pasado.¹² Es decir, la irretroactividad

¹² Guerrero Galván, Luis René y Castillo Flores, José Gabino. Introducción histórica en: Artículo 14. UNAM-IJ. México, 2016. p. 791. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5629/17.pdf>

es la institución jurídica que anula cualquier efecto de las leyes sobre eventos o hechos pasados a la fecha de su publicación. Por ello, se garantiza que dicha consecuencia empiece en el instante de la entrada en vigor de la ley correspondiente, con el propósito de otorgar a la normatividad la garantía de seguridad jurídica.

Es importante señalar, que derivado de la errónea redacción del citado primer párrafo del artículo 14 constitucional, en lo referente a “dar efecto” retroactivo, con lo que se permite concebir que al poder legislativo se le faculta para emitir una ley retroactiva, el problema consiste en que dicha norma no podrá ser aplicada. Serán los juriconsultos los que deban llevar a cabo la interpretación procedente de lo que prescribe la ley. Para tal efecto, la Suprema Corte de la Nación emitió una tesis jurisprudencial para aclarar la diferencia entre los términos: “Retroactividad de la ley” y “aplicación retroactiva”, cuyo texto es el que a continuación se transcribe: ¹³

Tesis número 2a./J. 87/2004 de Suprema Corte de Justicia, Segunda Sala, 01 julio 2004, Reiteración, Número de registro 181024. Materia Común, Derecho Civil, Derecho Laboral y Seguridad Social, Derecho Penal, Derecho Público y Administrativo, Derecho Constitucional.

RETROACTIVIDAD DE LA LEY. ES DIFERENTE A SU APLICACIÓN RETROACTIVA. El análisis de la retroactividad de las leyes requiere el estudio de los efectos que una norma tiene sobre situaciones jurídicas definidas al amparo de una ley anterior o sobre los derechos adquiridos por los gobernados con anterioridad a su entrada en vigor, verificando si la nueva norma los desconoce, es decir, ante un planteamiento de esa naturaleza, el órgano de control de la constitucionalidad se pronuncia sobre si una determinada disposición de observancia general obra sobre el pasado, desconociendo tales situaciones o derechos, lo que implica juzgar sobre el apego de un acto materialmente legislativo a lo dispuesto por el artículo 14, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto a que las leyes no deben ser retroactivas. En cambio, el análisis sobre la aplicación retroactiva de una ley implica verificar si el acto concreto se lleva a cabo dentro de su ámbito temporal de validez sin afectar situaciones jurídicas definidas o derechos adquiridos por el gobernado con anterioridad a su entrada en vigor.

¹³ Retroactividad de la ley. Es diferente a su aplicación retroactiva. Vlex Información jurídica inteligente. México: 2004. Disponible en: <https://vlex.com.mx/vid/jurisprudencial-segunda-sala-jurisprudencia-27187462>

De la tesis anterior se colige que la retroactividad de la ley consiste en que, se tienen que revisar las consecuencias que una nueva ley específica acarrea ante condiciones concretas establecidas en otra norma instituida con antelación, o bien, acerca de prerrogativas conseguidas por las personas tiempo atrás de su vigencia, comprobando si la ley entrante los excluye, por lo tanto, un tribunal o corte constitucional determinará en el sentido de que si un determinado precepto de acatamiento general aplica en actos del pasado, excluyendo dichas condiciones o derechos, lo que implica decretar en relación a la legalidad de un acto frente a lo señalado por el artículo 14 constitucional, referente a que las leyes no deben ser retroactivas. Ahora bien, el estudio de la aplicación retroactiva de una ley consiste en probar si el hecho específico se lleva a cabo en su espacio de tiempo, el cual está incluido entre los límites definitivos en que dicha norma jurídica subsiste o debe valer legítimamente, sin perturbar condiciones jurídicas concretas o derechos alcanzados por el gobernado con anticipación a su vigencia.

Se puede establecer que para que una ley sea considerada como retroactiva, es imprescindible que tenga efectos en actos de tiempo atrás y que con ello afecte ciertos derechos que se hayan ganado debido al amparo de alguna ley que ya existía, siendo fundamental esta última condición.

Ahora bien, como ya quedó señalado, la institución del mandato de revocación presidencial en México se incorporó a la Carta Magna mediante la reforma que entró en vigor a partir del 21 de diciembre de 2019, y por otra parte el principio de irretroactividad de la ley establecido actualmente en el párrafo primero del artículo 14 constitucional que dice: “A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna”, cuyo origen proviene de la Constitución Federal de 1857 que en su artículo 14 establecía que: “No se podrá expedir ninguna ley retroactiva.”¹⁴

Con base en lo anterior, podría pensarse que basados en la historicidad constitucional, es decir, la larga data del principio de irretroactividad de la ley contra la reciente incorporación de la institución del mandato de revocación presidencial, de los dos preceptos constitucionales, el primero de los aquí mencionados tiene mayor jerarquía.

¹⁴ Constitución Política de la República Mexicana de 1857. IJ-UNAM. México, 1877. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/legislacion/federal/historicos/1857.pdf>

Conclusiones

Una vez que se han establecido las directrices en lo referente a la revocación de mandato presidencial y del principio de irretroactividad de la ley, con el propósito de que el lector reflexione y saque sus propias conclusiones, se plantean las preguntas siguientes: ¿Se puede aplicar una ley de manera retroactiva aun cuando con ello se transgreda algún derecho humano, no obstante lo establecido por el párrafo primero del artículo 14 constitucional? Cuando surge una antinomia entre dos preceptos constitucionales, ¿cuál de ellos debe prevalecer? ¿Se debe tomar en cuenta la historicidad o larga data de cada uno para resolver cuál prevalece? ¿Es posible que, concluido el proceso de revocación en este año y que se haya determinado que la ciudadanía quiere revocarle el mandato al presidente, podría este interponer un medio de impugnación basado en la irretroactividad de la ley que establece el artículo 14 constitucional?

Sumario

Introducción	62
Marco jurídico referencial	62
Revocación de mandato versus irretroactividad de la ley	69
Conclusiones	76

Referencias

1. Considérese que este artículo se elaboró durante los meses de febrero y marzo de 2022.
2. 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. 20 de diciembre de 2021. México, 2021. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5582486&fecha=20/12/2019
3. Ley Federal de Revocación de Mandato. Nueva Ley DOF 14 de septiembre de 2021. México, 2021. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRM.pdf>
4. Gómez Macfarland, Carla Angélica. La consulta popular en México: Experiencias en 2014. Serie Cuaderno de Investigación núm. 16. Ed. Senado de la República, México, 2015. p. 3. Disponible en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1943/CI-16.pdf>.
5. Nohlen, Dieter. Diccionario de Ciencia Política. Ed. Porrúa y El Colegio de Veracruz. México, 2006. p. 1226.

6. Justo López, Mario. Manual de derecho político. 3.ª ed. Editorial Lexis Nexis. Buenos Aires, Argentina, 2005. p. 327.
7. González Uribe, Héctor. Teoría Política. Editorial Porrúa. México, 2001. p. 394.
8. Luévano Bustamante, Guillermo y Rosillo Martínez, Alejandro. Derechos políticos como derechos fundamentales. Regulación internacional y local. Editorial Industrias Gráficas del Tangamanga. México, 2014. p. 5.
9. Rodríguez Prieto, Rafael. Ciudadanos soberanos. Participación y democracia directa. Editorial Almuzara. Córdoba, España, 2005. p. 183.
10. Cfr. Arques, Facundo. “Una herramienta de los gobernados en manos de los Gobernantes” en Welp, Yanina y Serdült, Uwe (coords.). La dosis hace el veneno: la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza. Serie Ciencia y Democracia, Instituto para la Democracia. Quito, Ecuador, 2014. p. 172.
11. Gamboa Montejano, Claudia y Ayala Cordero, Arturo. Revocación de Mandato. Estudio Comparativo a nivel local e internacional, y de iniciativas presentadas en el tema. H. Cámara de Diputados. México, 2016. p. 30. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-23-16.pdf>
12. Guerrero Galván, Luis René y Castillo Flores, José Gabino. Introducción histórica en: Artículo 14. UNAM-IIJ. México, 2016. p. 791. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5629/17.pdf>
13. Retroactividad de la ley. Es diferente a su aplicación retroactiva. Vlex Información jurídica inteligente. México: 2004. Disponible en: <https://vlex.com.mx/vid/jurisprudencial-segunda-sala-jurisprudencia-27187462>
14. Constitución Política de la República Mexicana de 1857. IJ-UNAM. México, 1877. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/legislacion/federal/historicos/1857.pdf>

Sobre el autor

Alejandro Vázquez Melero. Licenciado en Derecho, licenciado en Administración, maestro en Derecho y doctor en Derecho por la Universidad Juárez del Estado de Durango, Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UJED, Candidato a Investigador Nacional del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología e Investigador Estatal Honorífico del Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología.