DR. RICARDO MONREAL ÁVILA

REVOCACIÓN DE MANDATO: CONDICIONES DE DISEÑO Y EFICACIA DEMOCRÁTICA



Artículo

Revocación de mandato: condiciones de diseño y eficacia democrática

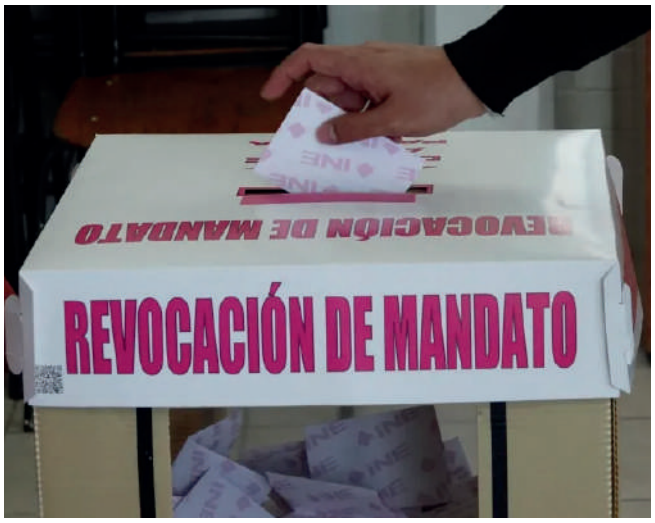


En la teoría política moderna, la posibilidad de remover a los gobernantes encuentra uno de sus primeros fundamentos en el pensamiento de John Locke. Para Locke, el poder político no pertenece a quien gobierna, sino que es un encargo de la sociedad para proteger prerrogativas elementales. Si ese encargo se incumple, el gobierno pierde su legitimidad y puede ser sustituido. Aunque el filósofo inglés no concibió un procedimiento como la revocación de mandato, sí estableció una premisa que conserva plena vigencia: la autoridad no es permanente ni incondicionada, y el poder debe permanecer sujeto al control de quienes lo delegan. En otros términos, es la voluntad de quien otorgó el cargo y su derecho a retirarlo.

En la teoría democrática contemporánea, esto se traduce en la incorporación de mecanismos que amplían la participación ciudadana más allá de una única elección general. Desde esta perspectiva, la democracia no se agota en la designación de sus representantes, incorpora formas de intervención que permiten **evaluar el ejercicio de gobierno**. Entre estos instrumentos, la revocación no sólo abre un canal adicional de participación, sino que introduce la responsabilidad política en el curso del mandato.

No obstante, **su eficacia no es automática.** Cuando este tipo de mecanismos se diseñan como ejercicios extraordinarios aislados, suelen enfrentar problemas de organización y baja participación que, consecuentemente, limitan su alcance. De ahí que su diseño requiera de una cuidadosa planeación para **evitar que la figura se diluya en ejercicios secundarios o meramente simbólicos.**

El ejercicio de 2022 que se desarrolló en nuestro país dejó lecciones que apuntan a encontrar fórmulas para mejorar su operatividad, su alcance y su capacidad de convocatoria; en esa dirección se encamina la reciente reforma planteada por la presidenta Claudia Sheinbaum.



1. Experiencia internacional

Pese a su anclaje histórico, hasta la década de los noventa la revocación de mandato era un instrumento jurídico poco frecuente en las democracias contemporáneas. Pero, a partir de entonces, se ha extendido a distintas regiones y hoy está contemplada en más de 26 países, con ejemplos tanto en América Latina —como Colombia y Bolivia—, Estados Unidos (a nivel subnacional), Suiza y Filipinas. La experiencia acumulada en estos países permite advertir que **el mecanismo funciona solo cuando su diseño lo facilita y se neutraliza cuando su configuración lo obstaculiza.**

Así, la evidencia comparada muestra que la revocación puede cumplir su función como instrumento de control político siempre que no existan barreras que desincentiven la participación en este ejercicio democrático. Uno de los principales problemas, por ejemplo, se encuentra en umbrales excesivamente



elevados, que pueden generar efectos contraproducentes como la abstención estratégica. El caso de **Colombia** es ilustrativo en este sentido, ya que entre 1994 y 2015 se promovieron 161 intentos de revocación, de los cuales solo 41 llegaron a consulta y ninguno prosperó por no alcanzarse el umbral de participación en ninguno de los casos. La reforma de 2015 redujo tanto los requisitos de activación como los umbrales exigidos, **reconociendo que el diseño original hacía prácticamente inviable el mecanismo.**



La evidencia más robusta —y aplicable al caso mexicano— proviene de **Estados Unidos**, donde el *recall* (revocación) existe a nivel subnacional y ha sido utilizado con suficiente frecuencia como para permitir análisis sistemáticos en torno al instrumento y su diseño institucional. Un seguimiento de 1,187 procesos entre 2011 y 2023 muestra que las revocaciones **celebradas el mismo día que elecciones generales o primarias** tienen una tasa de remoción significativamente mayor que aquellas organizadas como elecciones especiales, diferencia que se acentúa cuando se someten múltiples cargos a consulta. Esta variación no se explica únicamente por un mayor volumen de **participación**, sino por un cambio en la **composición del electorado: la concurrencia incorpora votantes que no están movilizados exclusivamente por la revocación** y acerca el universo de participantes al electorado general. Con ello, **se reduce el sesgo de participación** propio de los ejercicios aislados —en los que predominan grupos altamente movilizados—; se atenúa el efecto de estrategias de boicot basadas en la abstención y, al mismo tiempo, se aprovecha la **infraestructura electoral ya desplegada**, lo que disminuye los costos de organización y mejora la eficiencia del proceso.

Aunque podríamos evaluar más ejemplos, la experiencia sugiere que, en materia de revocación, el diseño incide de manera determinante en su funcionamiento y sus resultados, en particular, por los umbrales de participación y el momento en el que se celebra. En este sentido, tanto la definición de requisitos como su inserción en el calendario influyen **no solo en los niveles de participación,** sino también en la **eficiencia del mecanismo**, de modo que una mayor concurrencia tiende a traducirse en mayor viabilidad, menor costo relativo y mayor efectividad como instrumento de control democrático.



2. La revocación en México

La revocación de mandato en México tiene antecedentes previos a su incorporación federal. Yucatán la contempló en 1938, aunque nunca se aplicó; posteriormente, otras entidades como Oaxaca, Morelos, Guerrero, Zacatecas y Aguascalientes adoptaron figuras similares. Un punto de inflexión fue la Constitución de la Ciudad de México de 2017, cuya validez fue confirmada por la Suprema Corte en 2018 al reconocer la revocación como un mecanismo legítimo de democracia directa. Este desarrollo permitió consolidar su viabilidad jurídica en el ámbito local y sentó las bases para su posterior incorporación al orden constitucional federal.



2.1 La reforma constitucional de 2019-2020 y el debate sobre el momento de la convocatoria

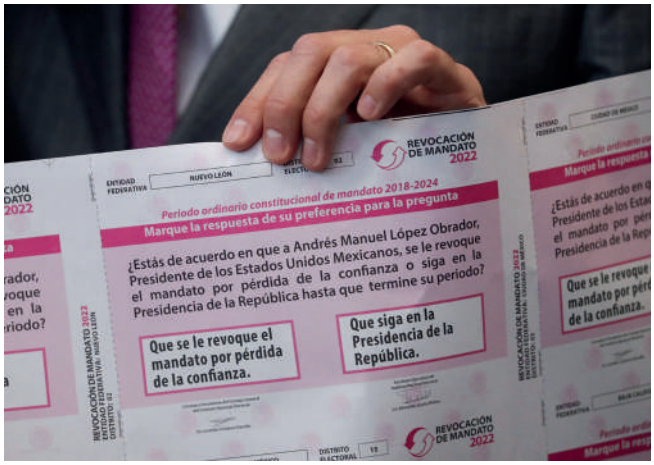
A nivel federal, esta figura fue introducida mediante la reforma constitucional en materia de consulta popular y revocación de mandato, que incorporó este mecanismo en el **artículo 35 de la Constitución**. La reforma fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de diciembre de 2019 al inicio del gobierno del expresidente Andrés Manuel López Obrador, quien impulsó la revocación como parte de su agenda política. El dictamen integró ocho iniciativas provenientes de distintos grupos parlamentarios y, tras el proceso de deliberación, fue aprobado con amplias mayorías: 329 votos a favor en la Cámara de Diputados y 98 en el Senado en las votaciones iniciales.

El debate más relevante, sin embargo, ocurrió precisamente sobre la **fecha de la convocatoria y la posible concurrencia con elecciones federales intermedias.** La Cámara de Diputados aprobó originalmente que la jornada de revocación coincidiera con la elección federal en la que se renuevan diputados. Sin embargo, en **el Senado —donde Morena no contaba con la mayoría calificada— la oposición bloqueó ese planteamiento y condicionó la aprobación de la reforma a la modificación del diseño.**

Tabla 1. Evolución del artículo 35, fracción IX (2019)

Texto aprobado por la Cámara de Diputados (14 marzo 2019)	Texto aprobado por la Cámara de Senadores (15 octubre 2019)
3°. La votación se realizará **el mismo día de la jornada electoral federal** en la que sólo se elijan diputados federales.	3°. Se realizará mediante votación libre, directa y secreta de ciudadanas y ciudadanos 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.**

Como resultado de esa negociación, se estableció que la votación se celebraría el domingo siguiente a los 90 días posteriores a la convocatoria, **en fecha no coincidente con jornadas electorales federales o locales.** Este cambio, presentado como un ajuste técnico, respondió en realidad a una disputa política que terminó por desvincular el mecanismo del calendario electoral ordinario, con efectos directos en la participación y en las condiciones de organización del proceso, tal y como lo evidenciaron los resultados de 2022.



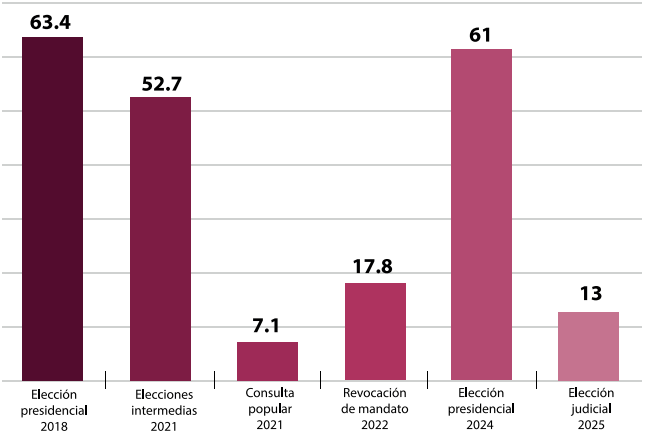
2.2 Participación, resultados y costo del primer ejercicio (2022)

El primer ejercicio de revocación de mandato se llevó a cabo en abril de 2022. La **participación alcanzó el 17.77% de la lista nominal**; es decir, acudieron a votar poco más de 16.5 millones de personas de un universo cercano a 92.8 millones. El umbral constitucional para que el resultado fuera vinculante era del 40%, por lo que la brecha deficitaria superó los 22 puntos porcentuales.

En retrospectiva, y analizando jornadas comparables, se advierte que **los ejercicios celebrados fuera del calendario electoral ordinario** tienden a ubicarse en niveles de participación que oscilan **entre el 7% y el 18%,** como ocurrió con la consulta popular de 2021 (7.1%); la revocación de mandato de 2022 (17.8%), y la elección judicial de 2025 (13%). En contraste, los **procesos ordinarios muestran niveles sustancialmente más altos:** la elección presidencial de 2018 registró una participación de 63.4%; la elección intermedia de 2021 alcanzó 52.7%, y la elección presidencial de 2024 se ubicó en 61%, como se muestra en la gráfica 1.



Gráfica 1. Participación ciudadana en ejercicios democráticos (2018-2025)



De los votos emitidos en el ejercicio de revocación, el 91.86% se pronunció por la continuidad del presidente López Obrador; el 6.44% por la revocación y el 1.70% fueron nulos. Evidentemente, al no alcanzarse el umbral de participación, el resultado careció de efectos jurídicos, aunque el Instituto Nacional Electoral (INE) lo reconoció como el primer precedente nacional de aplicación de este instrumento.

Haciendo una aritmética elemental, el costo total del ejercicio ascendió a aproximadamente 1,692.5 millones de pesos, lo que se tradujo en un **costo por voto** cercano a los 102.50 pesos, significativamente superior al de una elección ordinaria (véase tabla 2). Además, el INE operó bajo condiciones presupuestales que acotaron la escala del despliegue institucional, lo que se reflejó en la instalación de aproximadamente **un tercio de las casillas** previstas para una elección federal ordinaria.



Sin duda, la limitada cobertura territorial redujo la **accesibilidad del ejercicio** y, por tanto, su **capacidad de convocar a un electorado amplio y representativo.** Quedó demostrado así, que la organización de un proceso autónomo, con infraestructura acotada y sin aprovechar **economías de escala** no solo encarece cada voto emitido, sino que también **debilita su alcance** y su función como mecanismo de evaluación efectiva del ejercicio del poder.



3. Propuesta de reforma en 2026

La revocación de mandato de 2022 dejó dos lecciones más: primero, que un mecanismo puede ser constitucionalmente impecable y operativamente perfectible al mismo tiempo, y, segundo, que las decisiones de diseño aparentemente técnicas tienen consecuencias políticas de primer orden para la vida democrática. Desde entonces, diversos actores han impulsado mejoras para este ejercicio buscando elevar la participación y optimizar el uso de recursos públicos. El planteamiento más reciente es la **iniciativa presentada por la presidenta Claudia Sheinbaum** ante el Senado de la República el 17 de marzo de 2026.

Los cambios propuestos al **artículo 35** constitucional son varios, pero uno de los más sustantivos es su colocación en el calendario. Como se ha expuesto, el texto vigente establece que la jornada se celebrará el domingo siguiente a los noventa días posteriores a la convocatoria, en fecha no coincidente con jornadas electorales federales o locales. La iniciativa sustituye esa fórmula por una que **fija la votación el primer domingo de junio del tercer o cuarto año de ejercicio (tal y como se propuso originalmente en 2019),** lo que abre la posibilidad de que coincida con la elección intermedia de diputados federales.



Asimismo, **amplía la ventana de activación**: además de los tres meses posteriores al tercer año de gobierno, se podrá solicitar también durante los tres meses siguientes al segundo año, lo que otorga a la ciudadanía dos oportunidades distintas en el mismo sexenio. La reforma incorpora también, que la persona sujeta a revocación podrá difundir el proceso y promover el voto a su favor —un reconocimiento a su derecho de **defensa pública**—, aunque acotado por la prohibición expresa del uso de recursos públicos, tiempos oficiales y contratación de propaganda. Finalmente, el periodo de **suspensión de propaganda** gubernamental no arranca desde la convocatoria, sino que queda fijado en los 60 días previos a la jornada, sustituyendo un criterio procesal por uno temporal.



3.1 Escenario hipotético: concurrencia con la elección intermedia

La cuestión no es si la concurrencia es deseable en abstracto, sino cómo modifica el escenario en términos reales. Si se toma como referencia la participación de la elección intermedia de 2021 —52.7%, equivalente a 48.8 millones de votantes— y se proyecta sobre ese mismo costo total bajo la configuración propuesta por la presidenta el costo unitario se reduciría a aproximadamente 35 pesos por voto (frente a 102.50 pesos). Este ejercicio no supone que el gasto total permanecería constante en un escenario concurrente —de hecho, es razonable prever una reducción al aprovechar la infraestructura ya desplegada—, sino que permite observar el **efecto directo de ampliar la base de participación sobre el costo por sufragio.**



En este punto, la diferencia en el **número de casillas es determinante**. Mientras que en 2022 se instalaron alrededor de 57,000, una elección federal ordinaria despliega más de 150,000, lo que incrementa de manera sustantiva la **accesibilidad territorial** y facilita la participación.

Además, la concurrencia incidiría en otro aspecto relevante: la probabilidad de alcanzar el umbral del 40% que otorga efectos vinculantes al resultado. En 2022, la participación quedó a más de 22 puntos de distancia. Bajo un escenario de mayor concurrencia, esa brecha se reduce de manera sustantiva, lo que refuerza la viabilidad práctica del mecanismo y lo dota de un **verdadero peso constitucional.**

Tabla 2. Revocación de 2022 frente a escenario propuesto en la reforma de 2026

	Revocación 2022 (observada)	Hipotético concurrente
Participación	17.8%	52.7%
Votantes (millones)	16.5	52.7%
Costo por voto	$102.5	52.7%
Casillas	57,000	154,000

Los resultados de 2025 respecto a la elección judicial matizan el argumento sin invalidarlo, y en ese matiz hay una lectura importante que debe tomarse muy en cuenta. En Durango y Veracruz, por ejemplo, la elección se celebró el mismo día que los comicios municipales. La participación en la judicial fue sensiblemente menor que en la local —15.2% frente a 44.87% en Durango; 10% frente a 49.98% en Veracruz—, lo que podría interpretarse como evidencia de que la concurrencia no basta. Pero la diferencia se explica por algo más preciso: en ambos estados la elección judicial operó con menos de la mitad de las casillas que la elección municipal. En Durango, 1,518 frente a 2,650; en Veracruz, 5,458 frente a 10,993 (véase tabla 3). La concurrencia temporal existió, pero la articulación operativa, no. Estos datos corroboran lo que la teoría sugiere: la concurrencia no es solo coincidencia de fechas, sino la **integración de capacidades institucionales que le dan viabilidad**.

Tabla 3. Nivel de participación en Durango y Veracruz, 2025

Elecciones en Durango y Veracruz	Elección ayuntamientos Durango	Elección judicial Durango	Elección ayuntamientos Veracruz	Elección ayuntamientos Veracruz
Porcentaje de participación	44.87%	15.2%	49.98%	10%
Casillas instaladas	2,650	1,518	10,993	5,458

4. Una reforma necesaria para lograr un instrumento efectivo

Los datos sobre costos unitarios, número de casillas o niveles de participación son, en apariencia, un ejercicio de aritmética: sumar, comparar y medir. Pero reducir la discusión a ese plano sería insuficiente. La dimensión material del diseño, que implica la escala del despliegue, la accesibilidad territorial y el momento en que se vota, no sería relevante solo por una lógica numérica, sino porque incide directamente en el **significado y en la eficacia del instrumento**. El sentido que se busca es determinar si la revocación de mandato opera como un mecanismo real de control democrático o si queda reducida a un mero ejercicio simbólico o accesorio. **La aritmética es necesaria porque permite evidenciar estas relaciones, pero no es el fin último:** es el punto de partida para entender cómo





se construye y consolida la efectividad institucional a partir de la aplicación de este instrumento.

La **oposición** ha sostenido que la concurrencia podría beneficiar al partido en el gobierno. Sin embargo, **ese argumento no resiste un análisis básico: si la evaluación ciudadana es negativa, una mayor participación no fortalece al poder, sino que lo expone.** Así, la concurrencia no inclina el resultado; lo hace **más representativo** de la voluntad general.

De lo que se trata, en última instancia, es de **dotar de sustancia a la revocación** de mandato. Bajo esta premisa, la intención no consiste en multiplicar ejercicios formales, sino asegurar que, cuando se active, tenga la capacidad real de expresar la voluntad ciudadana y de incidir en el ejercicio del poder. Esa es la diferencia entre un mecanismo que existe en el texto constitucional y uno que verdaderamente puede funcionar y arrojar resultados contundentes en esta evaluación.



Tabla 4. Ejercicio observado e hipotético en elección concurrente

Concepto	Revocación 2022 (observada)	Revocación hipotética concurrente
Participación (%)	**17.8%**	**52.7%**
Participación (millones)	**16.5**	**48.8**
Costo total (MDP)	**1,692.5**	**1,692.5** (referencia para comparación)
Costo por voto	**$102.50**	**$35**
Casillas instaladas	**57,000**	**154,000** (infraestructura electoral ya desplegada)
Infraestructura adicional necesaria	**Alta** (proceso independiente)	**Baja** (se aprovecha infraestructura existente)
Complejidad logística	**Elevada**	**Moderada**
Riesgo de impugnaciones	**Alto**	**Menor**
Eficiencia presupuestaria	**Limitada**	**Mayor**
Probabilidad de alcanzar umbral de participación	**Baja**	**Significativamente mayor**

Anexo IV. Principales cambios, reforma del Ejecutivo Federal 2026

Texto vigente	Texto de la iniciativa
Artículo 35. … **I. a IX**. … El que se refiere a la revocación de mandato ~~del Presidente de la República~~, se llevará a cabo ~~conforme a lo siguiente~~:	**Artículo 35.** … **I. a IX**. … El que se refiere a la revocación de mandato **de la persona titular del Ejecutivo Federal**, se llevará a cabo conforme **a las siguientes bases y a lo que disponga la ley**:
1o. …	**1o.** …
2o. Se podrá solicitar en una sola ocasión y durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional.	Se podrá solicitar en una sola ocasión y durante los tres meses posteriores a la conclusión del **segundo o** tercer año del periodo constitucional.
3o. 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.~~	**3o.** Se realizará mediante votación libre, directa y secreta de ciudadanos y ciudadanas inscritos en la lista nominal, **el primer domingo de junio del tercer o cuarto año de ejercicio.**
Sin correlativo	**La persona sujeta a revocación podrá difundir el proceso y promover el voto a su favor en los términos que establezca la ley de la materia.**
4o a 6o. ...	**4o a 6o. ...**
7o. 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.	**7o.** Queda prohibido el uso de recursos públicos para la recolección de firmas, **uso de tiempos oficiales, así como la contratación de propaganda** con fines de promoción y difusión relacionados con los procesos de revocación de mandato.
… **…**	**…** **…**
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.	Durante **los sesenta días anteriores a la jornada para la revocación de mandato** deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno.



Ricardo Monreal

Ricardo Monreal

Visita: www.ricardomonrealavila.com