

La revocación del mandato: Un breve acercamiento teórico

Alán García Campos*

Introducción

De las instituciones de la democracia directa¹ la revocación del mandato es, sin duda, la más cuestionada, la que menos adeptos tiene y la que provoca más polarización. Ello explica su escaso reconocimiento normativo; los candados, restricciones y agravantes que existen para su ejercicio; las pocas ocasiones en que se ha instrumentado, y la limitada discusión doctrinaria que ha generado².

Empero, este desinterés se ha venido transformando. Los procesos revocatorios en California³ y Venezuela⁴, el reconocimiento de la revocación del mandato (recall) a nivel estatal y municipal en los Estados Unidos y los incipientes desarrollos normativos respecto de esta institución en algunos países latinoamericanos, han incrementado la curiosidad de la academia y medios de comunicación.

Por otro lado, es justo reconocer que la Constitución de

* Investigador Jurídico. Autor de diversas publicaciones.

1 Me refiero al referéndum, plebiscito, iniciativa legislativa popular y revocación del mandato.

2 Sin duda el mejor libro sobre la revocación del mandato es: ZIMMERMAN, Joseph F., *The Recall*. Tribunal of the People, U.S.A., Praeger Publishers, 1997, 194 pp. De hecho, al autor reconoce que desde principios del Siglo XX no se escribía una monografía sobre la revocación del mandato en los Estados Unidos, país en el que se encuentra más extendido el reconocimiento de la institución.

3 Para un análisis más amplio del proceso en California consúltese GERSTON, Larry N. and Terry Christensen, *Recall! California's Political Earthquake*, U.S.A., M.E. Sharpe Inc., 2004, 187 pp. y LUBENOW, Gerald C. editor, *California Votes: The 2002 Governor's Race and the Recall That Made History*, U.S.A., Berkeley Public Policy Press, 2003, 273 pp.

4 Para un análisis más amplio del proceso en Venezuela en la etapa previa a la votación, consúltese OLAVARRIA, Jorge, *Historia Viva 2002-2003. La Rebelión Civil. El Referéndum Revocatorio*, 1ª. edición, Caracas

Quid Juris

Chihuahua es el texto fundamental local más avanzado en el reconocimiento de las instituciones de la democracia directa en nuestro país. De hecho, es el único que contempla la revocación del mandato para todos los cargos electivos desde el año de 1997. Si bien es cierto que nunca se ha recurrido al expediente revocatorio, es preciso conocer una institución que forma parte del arsenal democrático local y que en cualquier momento puede salir del baúl de las herramientas ciudadanas.

II. Noción de la revocación del mandato

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. La revocación del mandato abre la posibilidad a la ciudadanía para que, una vez satisfechos los requisitos correspondientes, someta a consulta del cuerpo electoral la remoción de un funcionario público electo, antes de que venza el plazo para el cual fue designado⁵.

A diferencia de otros procedimientos de destitución (como el juicio político y el impeachment) la revocación del mandato se decide en las urnas por el mismo cuerpo electoral que designó al funcionario público y no supone una acción judicial que exige las garantías del debido proceso. El potencial resultado es el mismo: La destitución. El sujeto que decide es distinto: La ciudadanía en uno, el Congreso en otro; las razones, distintas: Motivos en uno, cargos en otro.

A contracorriente del impeachment o del juicio político en el que claramente se trata de una cuestión judicial desarrollada por órganos políticos en la que existen «cargos», en la revocación del mandato existen dudas en torno a la naturaleza de las razones que la generan. Dado que usualmente se deben especificar las razones que motivan el procedimiento revocatorio, la discusión estriba en si los órganos judiciales pueden hacer una valoración de dichos razones antes de la votación, o bien, si es esta una cues-

⁵ Para Manuel García Pelayo la revocación del mandato se trata del «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». (Vid. GARCIA PELAYO, Manuel. Derecho Constitucional. Manuales de la Revista de Occidente.

ción netamente política en la que los jueces no deben intervenir. Esta discusión ha generado serias discrepancias en los Estados de la Unión Americana donde finalmente se ha impuesto la idea de que la institución es estrictamente política y corresponde a los electores definir la legalidad, racionalidad y suficiencia de los motivos, los cuales no son objeto de revisión judicial.

III. Diseño de la institución

A) Reconocimiento normativo

La revocación del mandato suele reconocerse en las Constituciones. En algunas ocasiones se establecen fórmulas que permiten la vigencia de la institución pero delegan a otro órgano la aceptación o no de la misma⁶.

El simple reconocimiento constitucional de la revocación del mandato plantea el problema de la necesidad de emitir una Ley para darle operatividad. Así, tenemos -por citar dos ejemplos- que mientras que la Constitución de Wisconsin no deja espacio a duda en torno al carácter auto-ejecutivo de la disposición constitucional, la de Alaska precisa que será necesaria la emisión de una Ley para la implementación de la figura constitucional. Esta diversidad de acercamientos ha dado origen a diversos pronunciamientos judiciales en los Estados Unidos, en los cuales la tendencia es reconocer el carácter auto-ejecutivo de la revocación del mandato, ensanchando así la fuerza normativa y aplicación directa de los textos constitucionales⁷.

B) Destinatarios de la revocación

La revocación del mandato tiene como destinatarios naturales a los funcionarios electos. Son ellos, primordialmente, los que pueden ser destituidos mediante un procedimiento de votación directa; empero, existen algunas excepciones. Por ejemplo, en

⁶ Pensemos en una Constitución que establece que el Poder Legislativo podrá establecer la revocación del mandato. En este caso, la Constitución se limita a permitir explícitamente la revocación, pero deja en manos de otro órgano la definición de la misma. La mayoría de las Constituciones estatales de Argentina que contemplan la revocación del mandato recuperan esta fórmula.

⁷ Esta última lectura no supone, ni por asomo, que una Ley salga sobrando; simplemente supone que la fuerza de la previsión constitucional no puede estar sujeta a la condición de que el Poder Legislativo emita la Ley correspondiente.

Quid Juris

algunos de los sistemas políticos en donde los jueces y otros miembros del Poder Judicial son electos popularmente, la revocación del mandato no los alcanza⁸. Igualmente, existen legislaciones en las que la revocación mediante elección directa alcanza a funcionarios nombrados mediante designación, esto es, funcionarios que no fueron electos popularmente. Esta segunda posibilidad se finca en la idea de que en ocasiones existen algunos funcionarios que, pese a ser nombrados libremente y poder ser removidos de igual forma, permanecen en su encargo pese a las dudas que existen en torno a sus capacidades⁹.

C) Restricciones de tiempo y número

La revocación del mandato no suele preverse al principio del ejercicio del mandato. Este periodo de gracia tiene como propósito permitir que los funcionarios desplieguen su función gubernamental y demuestren su competencia, que los electores tengan elementos de juicio para valorar la gestión y evitar que los partidos y candidatos perdedores en la elección previa utilicen la figura para hacerse de la oficina pública movidos por la ambición más que por el mal desempeño de la autoridad.

De igual forma, algunas legislaciones prohíben su instrumentación en la última etapa del mandato. No tiene sentido desarrollar una consulta popular cuando ya está próxima la terminación del periodo para el cual fue electa la persona. Si bien es cierto que existen diferencias notables entre una votación para la revocación y una votación para la designación, las elecciones ordinarias permitirán valorar la acción gubernativa y, eventualmente, elegir a otra persona o partido. Además, en algunos casos se precisa que durante el ejercicio de un mandato solamente se podrá ejercer un procedimiento revocatorio¹⁰.

8 La idea de esta excepción es garantizar la independencia del Poder Judicial, promover la estabilidad, fortalecer la imparcialidad de las decisiones judiciales, mermar la politización de los aparatos de justicia y fortalecer el papel garantista de los derechos de las minorías asignada a la función judicial.

9 De la misma forma en que algunos secretarios de Estado son susceptibles de ser sometidos a juicio político en nuestro país por el Poder Legislativo, la revocación hace posible que diversos funcionarios no electos puedan ser removidos de sus encomiendas públicas por sujetos distintos a quienes los designan. A mi entender, este argumento no es suficiente para extender la revocación a otros funcionarios distintos a aquellos que son electos popularmente. Mejor alternativa es permitir la demanda popular de revocación en la que un determinado número de ciudadanos puede solicitar se inicie un procedimiento de destitución, pero en lugar de que la decisión sea tomada directamente mediante una votación popular, sean las Cámaras o un jurado el que decida. Un procedimiento parecido al aquí sugerido para este tipo de funcionarios no electos

D) Requisitos y procedimientos

La revocación es un procedimiento que se inicia desde abajo, desde los ciudadanos. En las reglamentaciones más acabadas el primer paso consiste en notificar formalmente a las autoridades competentes el deseo de iniciar un procedimiento revocatorio. En dicha notificación se especifica el nombre y cargo de la autoridad a quien se pretende revocar, así como una breve exposición de las razones para su destitución. En un plazo corto se notifica al funcionario correspondiente para que formule una respuesta, igualmente breve, señalando las razones por las que debe permanecer en su encargo. Con estas dos posiciones escritas se imprimen las hojas que se entregarán a los peticionarios para que inicien la recopilación de firmas.

La recopilación de firmas se debe realizar dentro de un plazo establecido por Ley. Este plazo, junto con el número de firmas a recopilar, son los requisitos más importantes a colmar en esta etapa. De ellos depende la accesibilidad del procedimiento.

La cantidad de firmas a recopilar puede establecerse mediante un porcentaje determinado o mediante un número específico. Cuando se alude a un porcentaje determinado se establece de dónde extraerá dicho porcentaje: Del padrón electoral; del número de sufragantes en la última elección general, y del número de sufragantes del proceso comicial en el que fue electo el funcionario destinatario de la medida u otras fórmulas semejantes. Algunas legislaciones estipulan la exigencia de cierta distribución geográfica de las firmas; esto es, que al menos un determinado número de firmas provenga de ciertos condados, municipios o distritos.

Una vez certificados el número, veracidad y tiempo de recopilación de las firmas y de haberse satisfecho los requerimientos numéricos correspondientes, se llama a una votación para definir la permanencia o destitución del funcionario. El plazo para la realización de la votación suele no ser fijo; la autoridad puede

10 La razón de esta cláusula es evitar el abuso de la institución y la distracción y desgaste que genera en la autoridad estar atendiendo procesos para su destitución. Curiosamente, en ciertos estados de la Unión Americana (Arizona, Montana y Nevada), no se permite un segundo procedimiento revocatorio al menos que los peticionarios cubran los gastos del primero.

Quid Juris

determinarlo, dentro de los rangos establecidos por la ley, ya sea dentro de cierto número de días (por ejemplo, a más tardar dentro de los siguientes 60 días) o entre cierto número de días (por ejemplo, entre 45 y 80 días).

La votación correspondiente puede eventualmente coincidir con otras elecciones, o bien, ser especial. Evidentemente los costos económicos entre la primera opción y la segunda son significativamente distintos.

La boleta revocatoria comúnmente presenta, además de la pregunta en torno a la permanencia del funcionario en cuestión, una argumentación concisa de las razones en favor y en contra de su revocación. Una sana disposición o práctica en algunos lugares es la impresión de folletos por parte de una autoridad imparcial que son enviados a los domicilios de los votantes señalando de manera amplia los argumentos de cada una de las partes.

Dada la posibilidad de que el funcionario resulte destituido en la votación, establecer la forma de designar al sucesor resulta crucial. Al respecto, las opciones más comunes son: 1) elegir al sucesor en una votación especial celebrada en fecha distinta y prevista por la Ley de manera obligatoria; 2) elegir a la persona que sustituirá al depuesto en la misma votación, ya sea en la misma boleta o en una separada; 3) nombrar al sustituto desde otro órgano del Estado; o 4) dejar que los mecanismos ordinarios previstos para el llenado de vacantes operen, los cuales pueden prever ya sea la realización de una votación popular para elegir a quien concluya el mandato o la designación de sustituto para finalizar el encargo en razón del momento en ocurre la revocación. En este punto es conveniente señalar que existen diferentes aproximaciones legislativas al tema de la participación del funcionario depuesto en la elección subsecuente.

E) Requerimientos agravados en la votación o mayorías calificadas

Dada que la revocación propone sólo dos alternativas, es lógico que dentro de los votos válidos emitidos una de las dos opciones reciba el 50 por ciento más uno de los votos. En algunos casos aún esta votación mayoritaria a favor de la revocación es

insuficiente para destituir al funcionario. No es extraño ver cómo, con el propósito de favorecer la permanencia y continuidad en el ejercicio de la función, se contemplan mayorías calificadas o votaciones condicionadas. Un ejemplo de votación condicionada lo encontramos en Venezuela, en donde se precisa que la revocatoria surtirá efectos siempre y cuando el número de electores o electoras que haya votado a favor de la revocatoria sea igual o mayor al número que eligió al funcionario o funcionaria y siempre que haya concurrido a las urnas un número de electores y electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los electores y electoras inscritos. Colombia, por su parte, muestra un ejemplo de mayoría calificada. Ahí se estipula que el mandato para gobernadores y alcaldes se considerará revocado cuando esta revocación sea aprobada en la votación respectiva por un número de votos no inferior al sesenta por ciento (60%) de los ciudadanos que participen en ella. Se exige, además, que el número de sufragios no sea inferior al sesenta por ciento (60%) de la votación registrada el día en que se eligió al mandatario, y únicamente podrán sufragar quienes lo hayan hecho en la jornada electoral en la cual se eligió al respectivo gobernador o alcalde¹¹.

En mi opinión estas exigencias agravadas obedecen a la consideración de que alcanzar la mayoría de votos en torno a la deposición de un representante es más fácil que construirla en torno a su elección. Una crítica para esta estricta regulación es que finalmente se mantiene en el cargo un funcionario que, eventualmente, estaría descalificado por la mayoría de los votantes que acudieron a la votación revocatoria, lo que no sólo debilita su legitimidad sino que incrementa la polarización derivada del proceso revocatorio.

Si la revocación no triunfa la pregunta que surge es si es posible realizar otro proceso revocatorio en el futuro. Una vez más las salidas normativas son diversas. Algunas legislaciones lo prohíben expresamente previendo que solamente podrá realizarse un proceso revocatorio por cada mandato¹²; otras son omisas, por lo que por la vía de la interpretación debería resolverse favo-

11 Artículo 49 de la Ley Número 134 de 1994 de Colombia.

12 Venezuela, Colombia, Oregon y Washington.

13 California y Louisiana

14 Arizona, Montana y Nevada.

Quid Juris

rablemente la posibilidad de realizarlo; y, por último, otras sí lo autorizan pero suelen establecer ciertas especificaciones (señalar un plazo para iniciar el siguiente procedimiento de revocación¹³, exigencias de cubrir los gastos de la primera votación¹⁴, requisitos más gravosos para su realización¹⁵ o imposibilidad de promoverla por las mismas causas referidas a idénticos hechos¹⁶).

Las campañas de revocación se regulan comúnmente por las reglas y principios de las campañas para la elección de candidatos, salvo por las especificidades mismas de la revocación. La más importante peculiaridad es que los partidos no aparecen como postulantes, sino que lo que surgen son organizaciones paraguas que tratan de catalizar los esfuerzos a favor o en contra de la revocación.

IV. Argumentos a favor y en contra

La revocación del mandato ha suscitado fuertes debates y discusiones.

A) Argumentos a favor:

1. Soberanía popular. La revocación del mandato reconoce a los ciudadanos como la fuente de la soberanía popular. Si en ellos reside la soberanía y la ejercen a través de sus representantes -al momento de designarlos mediante elecciones libre- lo lógico es que también puedan destituirlos mediante una votación libre. El sistema representativo es un producto de la soberanía popular y si existe una institución política que, como es el caso de la revocación del mandato fortalezca su ejercicio, debe ser acogida.

2. Mayor cercanía. Al igual que los periodos gubernamentales cortos pretenden mantener un estrecho contacto entre electores y elegidos, la revocación del mandato hace posible que esta cercanía se intensifique y se mantenga latente. La revocación del mandato se convierte en una oportunidad para la sociedad de recuperar esa posibilidad de influencia en el representante, de reivindicar ese poder ciudadano de ratificarlo o removerlo de una manera democrática ante circunstancias extremas.

3. Ciudadanía atenta. La revocación del mandato permite que los ciudadanos se mantengan vigilantes y monitoreen la acción

¹⁶ Buenos Aires.

pública en los intervalos que transcurren entre un proceso comicial y otro. Promueve que los ciudadanos den seguimiento a sus gobernantes, se mantengan informados y jueguen un papel central en el proceso de gobierno. La posibilidad de revocar el mandato conserva viva la atención ciudadana sobre las actividades cívicas durante los periodos que transcurren de una elección a otra, pues se sabe que en cualquier momento se puede iniciar un procedimiento revocatorio¹⁷.

4. La ciudadanía también puede hacerlo. Si los elegidos pueden ser destituidos por otras autoridades, con mayor razón por los electores que los designan. Reconocer el derecho de los primeros y no de los segundos sería trastocar la premisa bajo la cual es construido el sistema democrático.

5. Incentivo a la responsabilidad. Los representantes tenderán a tomar sus responsabilidades más seriamente. La revocación del mandato motiva actitudes más comprometidas con la palabra empeñada e incentiva la satisfacción de las promesas realizadas, las cuales a su vez se harán de manera más seria y responsable.

6. Válvula liberadora. La revocación del mandato es una válvula que evita que los conflictos políticos se enconen de manera más aguda y los protagonistas aspiren a buscar salidas extra-institucionales. Se trata de un mecanismo regulado, pacífico y constitucional por medio del cual puede expresarse, en cualquier momento, el deseo popular de que un gobernante deje su oficina sin necesidad de recurrir a otras expresiones que polarizan aún más a la ciudadanía.

7. Dificultad de otros procedimientos. Antes las dificultades para que los mecanismos de destitución de las autoridades en manos de otros órganos del Estado operen, la revocación del mandato apela directamente a la ciudadanía y disipa cualquier ápice de duda en torno a la legitimidad de la destitución. Los juicios políticos o «impeachment», previstos en los sistemas presidenciales, implican múltiples resistencias legales y políticas, tardan demasiado y rara vez se actualizan¹⁸. La revocación del mandato es una forma que por otra vía -la ciudadana- genera el

17 CRONIN, Thomas E., *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, U.S.A., Harvard University Press, 1999, p. 134 y ZIMMERMAN, p. 136.

18 CRONIN, p. 135.

Quid Juris

mismo efecto: La destitución de la autoridad, pero sin mediar otro órgano del Estado, evitando así la confrontación de los poderes y dotando a la decisión de legitimidad plena.

8. Motivos adicionales de destitución. Los procedimientos para la remoción de los funcionarios electos previstos en la actualidad sólo se pueden activar cuando hay una serie de conductas contrarias al ordenamiento jurídico, mientras que la revocación del mandato, además de aceptar esos motivos para destituir al funcionario público, suma el de la falta de representatividad, mismo que sólo la ciudadanía puede determinar.

9. Una vía institucional. La revocación es una vía constitucional, democrática, institucional, reglada y pacífica para expresar el descontento. Los sistemas democráticos contemporáneos han creado una serie de veredas para expresar la disidencia. La revocación del mandato es una más, extrema si se quiere, pero siempre dentro de los límites del tablero democrático.

10. Fortalecimiento del sistema representativo. La revocación del mandato modifica la arquitectura del sistema representativo tradicional, mas no suprime al sistema representativo; lejos de eso, lo fortalece. La revocación del mandato se basa en la idea de que los elegidos toman decisiones y la ciudadanía va a juzgar dichas decisiones retrospectivamente, ya sea para aprobarlas o rechazarlas con posterioridad a su adopción. Si el sistema representativo pretende reflejar la voluntad mayoritaria, la institución de la revocatoria del mandato incentiva dicha posibilidad. El simple temor de ser removido o tenerse que defender, motivará en los representantes una actitud más apegada a los anhelos ciudadanos¹⁹.

B) Argumentos en contra:

1. Existencia de métodos mejores. Existen otros métodos más deseables y, sobre todo, más eficaces para la remoción de los representantes antes de que expire su mandato. Estos métodos, además de ser permanentes y no estar sujetos a plazos de gracia, se basan en responsabilidades reales, se fincan en procedimientos contradictorios que gozan de las garantías

¹⁹ CAIN, Bruce E. y Kenneth P. Miller, «The Populist Legacy», en *Dangerous Democracy. The Battle over Ballot Initiatives in America*, U.S.A., Rowman and Littlefield Publishers Inc., 2001, pp. 40 y 41.

²⁰ ZIMMERMAN, p. 138.

del debido proceso y se realizan por profesionales, ya sea de la política o del Derecho²⁰.

2. La postulación como candidato para más de un periodo como el instrumento ideal de control. La permanencia de los representantes depende de la voluntad de los electores, cierto; pero esta permanencia se define en elecciones periódicas. La reelección o no del representante es el instrumento disponible en los sistemas democráticos para garantizar la responsabilidad del elegido. Este mecanismo es suficiente y plenamente efectivo. Toda autoridad necesita un periodo para que sus gestiones sean evaluadas y ese periodo es el transcurrido entre una elección y otra.

3. Contraria a la idea republicana de gobierno. Un representante es electo por la mayoría pero, una vez designado, debe gobernar para todos y no solamente para una parte del todo, aunque ésta sea la mayoritaria. Las campañas sirven para designar mediante la regla de la mayoría a quien gobernará para todos, no a quien gobernará para la mayoría. La revocación del mandato derriba esta sana idea republicana y prolonga la existencia de la regla de la mayoría más allá de su espacio limitado de existencia (las campañas y las elecciones).

4. Los procesos revocatorios son disruptivos, polarizados y altamente divisibles. Las campañas por la revocación son altamente ásperas y emotivas, plagadas de confusión y afirmaciones ligeras; asemejan disputas en las que existen bajas y en las que se fomenta la tensión política; el calentamiento de las pasiones que las distinguen divide a la sociedad artificialmente, se bifurcan las posiciones y se atrincheran posiciones intransigentes²¹.

5. Consecuencias contraproducentes. En algunas ocasiones, merced a una falta de profesionalismo y recursos para promover la revocación de un representante que sí merecía ser depuesto pero que finalmente triunfa, la institución genera efectos contraproducentes. Lejos de deponerlo o de siquiera mermar su acción política, la revocación puede asumirse como un «voto de confianza», lo que convierte al representante cuestionado, pero no depuesto, en una autoridad más irresponsable y arrogante.

6. Error en el destinatario. La revocación del mandato no

21 CRONIN, p. 137.

Quid Juris

siempre se dirige contra el funcionario responsable del malestar ciudadano. En ocasiones son políticas públicas o medidas políticas impulsadas por otros actores las que culminan en la revocación de un representante totalmente ajeno a la adopción de la decisión.

7. La revocación del mandato, la representación libre y el Parlamento. La revocación del mandato atenta contra las bases en que se erige la idea de la representación moderna. Los diputados o senadores no son representantes de su distrito, circunscripción o estado; son representantes del órgano en su conjunto y en última instancia de la nación²². Desde esta perspectiva, los representantes no lo son de quienes los votaron, sino de todo el cuerpo electoral.

8. Uso para fines indeseables. La revocación del mandato, en lugar de ser un instrumento para fomentar la responsabilidad, el control y la representatividad, abre la posibilidad para que intereses indeseables acosen y chantajeen a los representantes. La simple amenaza de recurrir a la revocación puede motivar a los representantes a actuar de conformidad con un grupo minoritario que pretende promover su propia agenda²³.

9. Incentivo a la inactividad y falta de creatividad. La revocación del mandato provoca frigidéz en la acción pública y favorece el status quo. A fin de no verse expuesto a un proceso revocatorio, el representante tenderá a la inactividad, a la falta de creatividad e innovación. La condición de vulnerabilidad y el nerviosismo que genera en el representante provocará que no se haga lo que él piensa que es correcto para la colectividad, paralizándolo así la acción pública o disminuyéndola para no generar demasiado

22 En palabras del constitucionalista español Manuel Aragón y José Luis Reyes, «la institución de la revocación del mandato presenta graves problemas teóricos en el marco de la representación libre. En efecto, el modelo de mandato representativo implantado con el advenimiento del Estado constitucional margina el concepto de relación jurídica, en sentido propio, a favor de una relación de legitimidad en la que priva el aspecto institucional de garantía del carácter representativo de los órganos constitucionales del Estado. El efecto jurídico esencial que se desprende de este concepto de mandato es, precisamente, su carácter irrevocable. Tras el ejercicio del sufragio el representante queda desvinculado de su circunscripción de origen y ostenta la representación de un colegio nacional único de forma que el Parlamento, como órgano, representa también a la nación en su conjunto». ARAGON, Manuel y José Luis López, «Revocatoria de Mandato», Diccionario Electoral, Tomo II, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2000, 1141 y 1142 pp.

23 ZIMMERMAN, p. 140.

24 ZIMMERMAN, p. 143.

ruido y despertar inconformidades.

10. Votación costosa. La revocación del mandato implica un alto costo para el erario público que, sumado al gasto privado, constituye un gran desperdicio de dinero y tiempo en una época donde las necesidades son apremiantes y los recursos escasos. Más aún, si la revocación se impone, será necesario realizar un nuevo proceso comicial para la elección del sucesor, provocando así un gasto aún mayor²⁴.

V. A manera de conclusión

Hanna Fenichel Pitkin concluye su obra clásica, «El Concepto de la Representación», aduciendo que los ideales, las instituciones que le pretenden dar vida y las prácticas son un complemento mutuo:

«Ningún sistema institucional puede garantizar la esencia, la sustancia de la representación. Y tampoco debemos ser demasiado optimistas acerca de la capacidad de las instituciones para producir la conducta deseada; ni la mejor de las instituciones representativas puede esperarse que produzca la representación de una forma mágica y mecánica, incluso a pesar de las creencias, actitudes e intenciones de la gente que opera el sistema (...) Las instituciones necesarias han sido diferentes en los distintos momentos de la historia. Pero los hombres siempre se han afanado por conseguir instituciones que produzcan realmente lo que requiere el ideal, y las instituciones o los individuos que han pretendido representar han sido siempre vulnerables a la acusación de que, realmente, no representan (...) El concepto de representación se configura así como una continua tensión entre el ideal y el logro. Esta tensión no debería arrastrarnos ni a abandonar el ideal, retrocediendo a una definición operativa que acepta todo lo que hacen aquellos que comúnmente son designados como representantes, ni a abandonar su institucionalización y escapar de la realidad política. Antes al contrario, esa tensión debería hacer presente un desafío continuo aunque no desesperanzado: construir instituciones y entrenar individuos de tal forma que se comprometan en la consecución del interés

²⁴ PITKIN, Hanna, *El Concepto de Representación*, (s. n. e.), Tr. Ricardo Montero Romero, Madrid, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 265.

Quid Juris

público, en la genuina representación del público y, al mismo tiempo, seguir siendo críticos con tales instituciones y con tales aprendizajes con el fin de que siempre se muestren abiertos a posteriores aprendizajes y reformas²⁵».

En mi opinión, es justamente con ese ánimo de apertura al que convida Pitkin con el que debe ser encarada la institución de la revocación del mandato dentro del marco de un sistema democrático representativo. La revocación del mandato se hizo posible gracias a una conquista democrática de hace ya casi un siglo en los Estados Unidos. De entonces a la fecha son pocas las naciones que la han incorporado a sus diseños constitucionales. En México, el estado de Chihuahua es el único que se ha atrevido a reconocer la institución. Al igual que sus principales propulsores, estimo que la revocación del mandato es una herramienta que difícilmente se usará pero que es importante tener; es un instrumento que deben tener a la vista, tanto los representantes como los representados, como un recordatorio de que el Gobierno emana del pueblo y se instituye en su beneficio. Se trata de una institución que pretende fortalecer la representación política y la rendición de cuentas pero, al igual que otras, sus efectos son limitados y carece de poderes mágicos, por recuperar la expresión del mismo autor.

Hasta el momento no hay evidencia de que los sistemas políticos que contemplan a la revocación del mandato posean las características negativas que los detractores de la institución le asignan, como tampoco la hay que su reconocimiento genere las consecuencias positivas que sus apologistas asumen.

La aislada práctica de la revocación del mandato permite diluir los temores, mantener la cautela y disminuir el optimismo desbordado. Los argumentos a favor y en contra suelen magnificar sus bondades y deficiencias, y se pronuncian con altavoces. Como toda otra institución, la revocación del mandato se ubica dentro de un complejo aparato que es el modelo democrático

representativo. Es un dispositivo adicional que bien regulado puede contribuir a la realización del sistema representativo y fortalecer la rendición de cuentas, ello sin olvidar los ideales y las prácticas humanas a las que nos invita Pitkin. Por tanto, la revocación del mandato debe ser pensada y diseñada como un último recurso, susceptible de ejercerse cuando el resto de las instituciones democráticas y mecanismos de control han fallado o resultan inoperantes. Además, su uso demanda prudencia en los actores políticos. De otra forma, los aspectos positivos de la institución pueden desmoronarse.

VI. Bibliografía

AGUIAR DE LUQUE, Luis, *Democracia Directa y Estado Constitucional*, Madrid, Ed. Revista de Derecho Privado - Editoriales de Derecho Reunidas, 1977.

BOBBIO, Norberto, *El Futuro de la Democracia*, Trad. José F. Fernández Santillán, 1a. edición, México, Ed. FCE, 1994.

CRONIN, Thomas E., *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, U.S.A., Harvard university Press, 1999, 289 pp.

DAHL, Robert, *La Democracia y sus Críticos*, Trad. Leandro Wolfson, 1a. edición, Buenos Aires, Ed. Paidós, 1992, 476 pp.

FARMER, Rod, «The Progressive Movement for the Recall, 1890-1920», en *The New England Journal of History*, Vol. 57, No. 2, invierno, 2001, pp. 59-83.

GARCIA-PELAYO, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, 1a. edición, Madrid, Ed. Alianza Universidad Textos y Alianza Editorial, 1993, 636 pp.

GARGARELA, Roberto, *Crisis de la Representación Política*, 1a. edición., México, Ed. Fontamara, 1997, 117 pp.

GERSTON, Larry N. and Terry Christensen, *Recall! California's Political Earthquake*, U.S.A., M. E. Sharpe Inc., 2004, 187 pp.

HURTADO, Javier, «Las Figuras de la Democracia Directa en México. Del Populismo a la Demagogia y a su Utilización Como Instrumentos del Poder», *Diálogo y Debate de Cultura Política*, No. 4, México, pp. 173-194.

KRAUSE, Martín, y MOLTENI, Margarita (Coord.), *Democracia*

Quid Juris

Directa, 1a. edición, Buenos Aires, Ed. Abeledo-Perrot, 1997, 220 pp.

LUBENOW, Garald C. editor, California Votes: The 2002 Governor's Race and the Recall that Made History, U.S.A, Berkeley Public Policy Press, 2003, 273 pp.

OLAVARRIA, Jorge, Historia Viva 2002-2003. La Rebelión Civil. El Referéndum Revocatorio, 1ª. edición, Caracas Venezuela, Alfadil Ediciones, 2003, 525 pp.

PITKIN, Hanna, El Concepto de Representación, (s. n. e.), Tr. Ricardo Montero Romero, Madrid, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, 1985, 288 pp.

QUESADA RADA, Francisco Miró, Democracia Directa: Práctica y Normatividad, s.n.e., Perú, Editorial San Marcos, 1999, 234 pp.

RAJLAND, Beatriz y Liliana B. Contante, «Mecanismos de Democracia Semidirecta Incorporados a la Constitución Nacional Argentina», Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, Universidad Nacional Autónoma de México, Corte de Constitucionalidad de Guatemala y Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, No. 19, México, 1996, pp. 125-134.

ROUSSEAU, Jean Jacques, El Contrato Social, Trad. María José Villaverde, 1a. edición, Barcelona, Ed. Altaya, 1993.

SARTORI, Giovanni, Teoría de la Democracia, Trad. Santiago Sánchez González, 1a. edición, Madrid, Ed. Alianza Universidad, 1988.

SMITH, Daniel A. And Carolina J. Tolbert, Educated by Initia-