



Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
División de Estudios de Posgrado

UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

T E S I S

LA REVOCACIÓN DE MANDATO DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL COMO MECANISMO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRA EN DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL

PRESENTA:

Licenciada Christian Itzel Calderón Tzintzun

ASESORA:

Dra. Ma. Ovidia Rojas Castro

Morelia, Michoacán, febrero del 2019

AGRADECIMIENTOS

A mí querido Julio Cesar Vieyra, por acompañarme en cada momento y ser mi inspiración para ser mejor cada día.

A mí hermana Mishel Calderón, por darme ánimos para continuar.

A mi mamá Elizabeth Cortés, por sus palabras y amor incondicional.

A mi asesora la Dra. Ovidia Rojas Castro, por guiar mis pasos rumbo a esta investigación, ya que sin sus aportaciones no habría obtenido tan grato resultado.

Al profesor Jorge Garrido, por estar siempre dispuesto a ayudarme.

A quienes amablemente aceptaron leerme y aportar al desarrollo de mi investigación, en especial al Dr. Carlos Salvador Rodríguez Camarena.

A la División de Estudios de Posgrado, en dónde encontré, a los mejores catedráticos(as) y personas dispuestas a ayudar en cualquier momento.

Por último, y no menos importante, al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), ya que sin el apoyo brindado, no habría podido cursar la Maestría en Derecho Procesal Constitucional.

A TODOS GRACIAS

RESUMEN

La revocación de mandato se presenta como un mecanismo de la democracia directa, que tiene sus orígenes en la convención de Filadelfia, Estados Unidos, y se caracteriza por destituir anticipadamente de su cargo a los funcionarios públicos electos previamente a través del voto. Dicho mecanismo se sustenta en el poder soberano del ciudadano, cuyo argumento se centra en la capacidad que tiene el ciudadano de reconocer el buen o mal desempeño de sus autoridades.

En la actualidad existen criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde se pronuncian respecto a la figura de revocación, de cuyo análisis se ha derivado un intenso debate por parte de las ministras y ministros. De igual forma, en lo que respecta al Poder Legislativo, se han presentado gran cantidad de iniciativas, en las que en su exposición de motivos se busca fundamentar la interposición de la revocación, argumentando la necesidad que tiene el pueblo de involucrarse no solamente a través del voto, en los asuntos públicos del país.

Al ser la revocación de mandato un mecanismo que se establece en beneficio del ciudadano y cuya activación requiere de él, es necesario generar una cultura de interés en los asuntos políticos de todo país, lo cual se obtiene a través de una formación ciudadana. Al ser el titular del Ejecutivo Federal el primer mandatario debe ser éste quien observe una mejor disposición de cumplir con las necesidades de todo un país y de no ser así sería sometido al proceso de revocación. Por muchos años el régimen imperante en México imposibilitó la participación del ciudadano en temas políticos, con ello se originó un falta de interés ciudadano, ya muchos electores no salen a votar y esperan la peor actuación de sus representantes. Con la inclusión constitucional de la revocación de mandato, el ciudadano se sentirá más confiado respecto a las instituciones y a los funcionarios, quienes se verán obligados a mantener un cierto comportamiento, que se adecue a las exigencias de su cargo, ya que de lo contrario correrá el riesgo de ser separado de él.

Palabras Clave: Democracia, Soberanía, Legitimidad, Legalidad, Presidencialismo.

ABSTRACT

The revocation of the mandate is presented as a mechanism of direct democracy, which has its origins in the Philadelphia Convention in the United States and is characterized by early dismissal of its office from public officials previously elected through voting. This mechanism is based on the sovereign power of the citizen, whose argument focuses on the ability of citizens to recognize the good or poor performance of their authorities.

At present, there are jurisprudential criteria of the Supreme Court of Justice of the Nation, where they pronounce on the figure of revocation, whose analysis has led to an intense debate on the part of the ministers and ministers. Similarly, with regard to the legislative branch, a large number of initiatives have been presented, in which the reasons for the motion are to support the filing of the revocation, arguing the need for the people to be involved not only through of the vote, in the public affairs of the country.

Being a revocation of mandate, a mechanism that is established for the benefit of the citizen and whose activation requires it, it is necessary to generate a culture of interest in the political affairs of every country, which is obtained through a citizen education. Being the holder of the Federal Executive, the first president must be the one who observes a better disposition to comply with the needs of a whole country and if not, he would be subjected to the revocation process. For many years, the prevailing regime in Mexico made it impossible for the citizen to participate in political issues, which resulted in a lack of citizen interest in which the voters no longer go out to vote and expect the worst performance of their representatives, with the constitutional inclusion of the revocation of the mandate, the citizen will feel more confident about the institutions and officials, who will be forced to maintain a certain behavior, that suits the demands of his position, otherwise he will run the risk of being separated from him .

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO 1. ANÁLISIS CONCEPTUAL E HISTÓRICO DE LA DEMOCRACIA, SOBERANÍA Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	4
1.1 La democracia.....	4
1.2 La soberanía.....	15
1.3 La participación ciudadana.....	21
CAPÍTULO 2. LA REVOCACIÓN DE MANDATO	30
2.1 Concepto y origen.....	30
2.2 Requisitos de procedencia	41
2.3 Argumentos a favor de la revocación de mandato	44
2.4 Formación ciudadana.....	46
CAPÍTULO 3. REGULACIÓN DE LA REVOCACIÓN DE MANDATO. UN ESTUDIO COMPARATIVO.....	51
3.1 La revocación de mandato en diversos países de Latinoamérica	51
CAPÍTULO 4. EL PODER EJECUTIVO FEDERAL EN MÉXICO. TITULARIDAD, FACULTADES Y RESTRICCIONES	69
4.1 División de poderes	69
4.2 Sistema político mexicano.....	79
4.3 Titularidad, facultades y restricciones del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.....	86
CAPÍTULO 5. PROPUESTA DE INCLUSIÓN DE LA REVOCACIÓN DE MANDATO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	100
5.1 Iniciativas presentadas para introducir la revocación de mandato presidencial..	100
5.2. Posicionamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a la revocación de mandato.	108

5.3 Propuesta de inclusión de la revocación de mandato a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	116
CONCLUSIONES	123
FUENTES DE CONSULTA	126
a). Bibliográficas:	126
b). Electrónicas:	131
c). Legislativas y Jurisprudencia:	134

INTRODUCCIÓN

En el actual contexto económico, político y social de México la revocación de mandato asume particular relevancia debido al severo cuestionamiento existente en cuanto al desempeño de los gobernantes en los diferentes niveles de gobierno, si bien la presente investigación se centra particularmente en la revocación de mandato del titular del Poder Ejecutivo Federal, formulándose al efecto la interrogante: *¿cuál sería el impacto del establecimiento constitucional de un mecanismo de democracia directa como la revocación de mandato?*.

Al respecto, se plantea la hipótesis de que si la soberanía nacional reside en el pueblo, de conformidad con lo establecido por el artículo 39° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y todo poder dimana de éste, entonces será el ciudadano mexicano quien elija a sus gobernantes a efecto de que lo representen adecuadamente, y de no ser así, estará facultado para destituirlo, en este caso particular, al titular del Poder Ejecutivo Federal, lo cual incidirá en un mejor desempeño Presidente de la república.

Es así que durante el primer capítulo se desarrolla lo relativo a la democracia, soberanía y participación ciudadana, señalando desde sus orígenes hasta su inclusión en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En lo que respecta a la participación ciudadana, se precisan sus mecanismos: referéndum, plebiscito, consulta popular y revocación ciudadana, como pilares de la democracia directa.

Es por ello que el capítulo segundo, se hace referencia únicamente a la revocatoria de mandato, señalando qué se entiende por mandato, en qué consiste la actividad de revocar, cómo se realiza un procedimiento de revocación y en qué momento el ciudadano interviene para su establecimiento.

Por otro lado, en el capítulo tercero, se realiza un estudio comparativo en relación con otros países, en cuya constitución encontramos la figura de la

revocación de mandato, tal es el caso de Ecuador, Bolivia y Venezuela en donde su Ley Fundamental precisa ciertos requisitos mínimos necesarios para iniciar una solicitud de revocación de mandato.

En el mencionado análisis comparativo se señalan algunos antecedentes históricos que dieron origen al establecimiento constitucional de la revocación de mandato, con la finalidad de brindar al lector una mayor perspectiva, que le permita conocer el contexto tanto social, político y económico en el que surgió dicho mecanismo.

Por otro lado, el capítulo cuarto está dedicado al funcionario al cual se pretende imponer la revocación de mandato en esta investigación, es decir al Presidente de la república, de manera que al tratarse del titular del Poder Ejecutivo Federal, se aborda la teoría de la división de poderes que parte de la premisa de la distribución del poder público, el cual para su ejercicio es distribuido en tres: Ejecutivo, Legislativo y Judicial; con el propósito de que exista una mejor comprensión del poder que ostenta el mandatario que se pretende destituir.

Asimismo, se precisan cada una de las etapas por las cuales ha transitado el sistema presidencial mexicano de entre las que encontramos al caudillismo, despotismo, el liderazgo, la dictadura y por último el presidencialismo constitucional, culminando dicho apartado con el establecimiento de las facultades y obligaciones del Presidente de la República, consagradas en el artículo 89° constitucional.

En el desarrollo del capítulo quinto, se señalan algunas acciones de inconstitucionalidad que se han promovido en la República Mexicana, respecto al establecimiento del mecanismo de la revocación de mandato, respecto a las legislaciones de Chihuahua y Yucatán de las cuales se derivan las jurisprudencias 21-2012 y 28-2013 emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Lo anterior, nos permite conocer la postura que sobre el mecanismo de revocación de mandato ostenta nuestro máximo tribunal hasta el año 2017, cuando a través de la acción de inconstitucionalidad 18/2017, se llevó un intenso debate

que permitió vislumbrar una posibilidad de que el máximo tribunal, se decante en favor del mecanismo de revocación.

En este mismo capítulo, se analizan algunas de las más recientes iniciativas presentadas tanto a la Cámara de Diputados como a la Cámara de Senadores, en materia de revocación de mandato, mismas que han sido presentadas por diversas fuerzas políticas.

Finalmente, se expone la propuesta que se deriva de ésta investigación, en la que se pretende introducir en la Constitución Federal la figura de la revocación de mandato del titular del Poder Ejecutivo Federal, como un mecanismo que le permita al ciudadano destituir a su presidente electo, a través de un procedimiento cuya efectividad dependerá de la participación de los ciudadanos.

CAPÍTULO 1

ANÁLISIS CONCEPTUAL E HISTÓRICO DE LA DEMOCRACIA, SOBERANÍA Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

1.1 La democracia

Tiene su origen en la antigua Grecia, se deriva del vocablo *δημοκρατία*, que combina dos expresiones *kratos* que se traduce en poder o gobierno y *demos* que significa pueblo, es decir: “el poder del pueblo”.

El termino democracia, data del siglo V a. C. y es atribuida al historiador y geógrafo griego Heródoto, quien la representaba como una característica de la *isonomía*, cuya traducción era “la misma regla para todos”.

La democracia griega se sustentó en los principios de libertad e igualdad de los ciudadanos, quienes poseían el poder y en donde el gobierno se constituye por la mayoría. Ésta noción de democracia deja atrás el carácter unipersonal del gobierno y el sentido de exclusión del ciudadano, como ocurría en la monarquía y la aristocracia.

En Atenas los ciudadanos realizaban un sorteo a través del cual designaban a quien los representaría ante el gobierno y formaría parte del Consejo de Representantes. Dicho consejo se integraba por quinientos ciudadanos¹, se encargaba de estudiar los proyectos de ley, decretos y resoluciones para emitir sus conclusiones y presentarlas a la asamblea (*eclesia*).

Se reunían en el Ágora, “en un número aproximado a los cinco mil, para discutir los asuntos fundamentales de la polis como: proyectos de ley; decretos; nombramientos por un plazo de un año a los estrategas o funcionarios militares que, en un número de diez, se turnaban diariamente para ejercer el mando del ejército;

¹ Sáenz López, Karla Annett Cynthia, Gorjón Gómez, Francisco Javier y Rodríguez Burgos, Karla Eugenia, “Democracia, origen y perspectiva”, en Ribeiro Mendes, Fernando, Montalvo Romero, Ma. Teresa (coords), *Democracia y políticas públicas*, México, UMSNH, 2008, p.51.

nombrar y pedirle cuenta a los magistrados que administraban justicia al terminar sus funciones; etcétera”².

Sin embargo, la sociedad griega se caracterizó por ser muy excluyente en dos sentidos: uno interno y otro externo³. Respecto al primero, tenemos que existieron personas a las que no se les tomaba en cuenta para participar en la vida política de Atenas, es el caso de las mujeres, los metecos, las personas mayores y los esclavos.

A las mujeres se les consideraba seres inferiores, tanto en inteligencia como en físico; a los *metecos*, que eran extranjeros que residían en Grecia y tenían largo tiempo en la ciudad, sólo podían acceder a ciertos oficios como el de artesanos, comerciantes o intelectuales, lo que les permitía participar en la vida social, económica y cultural de Grecia; a las personas mayores no se les permitía adquirir la ciudadanía, lo que les imposibilitaba participaren la vida política de la ciudad, por último, los esclavos, eran considerados cosas y formaban parte del patrimonio de sus amos careciendo de total representación⁴.

En un sentido externo, la ciudadanía griega era excluyente al creer que sólo ellos eran poseedores de la democracia, por ende, solo existía entre los miembros de una misma polis. Lo anterior, originó que la visión griega de la democracia “no reconociera la existencia de una pretensión universal de libertad o igualdad, o al goce de derechos ya sea políticos o, en líneas más generales, humanos”⁵.

El sistema democrático griego se vino abajo debido a los conflictos que se suscitaron entre los esclavos y las clases más beneficiadas. Otro factor que contribuyó a su caída fueron las invasiones extranjeras; con ello se instauraron otros sistemas como diversos tipos de monarquía o tiranía.

²Escobar Fornos, Iván, “El sistema representativo y la democracia semidirecta”, en Concha Cantú, Hugo A. (coord.), *Sistema representativo y democracia semidirecta*, México, UNAM, 2016, p. 127.

³Dahl, Robert A., *La democracia y sus críticos*, Buenos Aires, Paidós, 1992, pp. 23-32.

⁴*Idem*.

⁵*Ibídem*, p.33.

De la democracia ateniense se heredaron algunos principios y tradiciones que nos dieron las bases para la implementación de la democracia moderna, tales como: los principios de libertad, de igualdad y de mayoría; rechazo de la monarquía o tiranía; el ejercicio del poder radica en el pueblo; la libertad de expresión política; los plazos breves de los funcionarios públicos, su elección por sorteo; organismos políticos y judiciales colegiados y populares⁶.

Posteriormente en Roma, un grupo de campesinos romanos que pertenecían al Partido Popular, se manifestaron a través de una revolución para exigir se implementara el sistema democrático en Roma. Obteniendo como resultado, que cada diez podrían elegir de entre el pueblo a quienes fungirían como sus representantes para integrar el Tribunal Popular, cuya función era la de vigilar la administración del Estado.

El Tribunal Popular podía pronunciarse respecto a cualquier acto administrativo, validando o no la propuesta sometida a su consideración, lo que originó que si los campesinos no estaban de acuerdo con alguna política ésta no prosperara⁷.

Por su parte, los patricios que ostentaban el poder en Roma, se encontraban constantemente en lucha con los plebeyos, ya que cada clase buscaba verse más favorecida en la ciudad y luchaban por tener representantes responsables ante el pueblo, poder decisorio en la Asamblea, mejor repartición de tierras, mejorar las condiciones de vida, entre otras⁸.

Al no obtener el resultado deseado, las clases que buscaban la implementación del sistema democrático, fueron perseguidas y posteriormente eliminadas. Por ello, no se considera que Roma hiciera grandes aportes a la democracia.

⁶ Concha Cantú, Hugo A. (coord.), *op. cit.*, p.127.

⁷ Rosenberg, Arthur, *Democracia y lucha de clases en la antigüedad*, España, El viejo topo, 2006, p. 140.

⁸ Ribeiro Mendes, Fernando, Montalvo Romero, Ma. Teresa (coords), *op. cit.*, p.53.

Con la caída del imperio romano, surgió la época medieval, en donde varias ciudades de Europa buscaron implementar mecanismos que permitieran a los ciudadanos manifestar su voluntad. En este sentido, España fue la primera en establecer un cabildo municipal, que representaba a los ciudadanos.

Por otro lado, en Inglaterra se instauraron las monarquías parlamentarias, cuyo parlamento se encontraba integrado por la nobleza. Posteriormente, en el siglo XIV, se creó la Cámara de los Comunes, que representaba la voluntad general de los plebeyos y en 1649 con la muerte de Carlos I, se determinó que el parlamento se convertiría en la única fuente de poder.

Con la declaración de independencia de los Estados Unidos se estableció uno de los pilares de la democracia, ya que fijó derechos y obligaciones entre gobernados y gobernantes. Se instauró un sistema republicano que sostuvo la separación de poderes ideada por Montesquieu.

En Francia, ante la imprescindible necesidad de romper con la idea de los poderes supremos del rey, se dio la revolución que trajo como consecuencia la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en la que se decretó que el régimen feudal fuera destruido y el veto al rey sobre la legislación fuera eliminado⁹. A través de esta revolución se enaltecieron los principios de libertad, igualdad y fraternidad que se vieron materializados por medio de la reunión de estados generales integrados por representantes de todas las clases sociales con derecho a voto.

De igual forma, para las naciones latinoamericanas la Constitución de Cádiz de 1812, conocida como la *Pepa*, estableció la igualdad entre los españoles de ambos hemisferios, reconociendo los límites al poder, la fortaleza y poderes de los municipios.

⁹*Ibidem*, p. 54.

Sin embargo, su entrada en vigor se enfrentó con la guerra de independencia latinoamericana que inició en 1809 y concluyó en 1830. Fue el primer movimiento continental en el mundo que impulsó la democracia en diversas naciones en un periodo de algo más de dos décadas¹⁰.

Finalmente, la independencia de las viejas colonias europeas en Asia y África se produjo recién después de la Segunda Guerra Mundial, apostando la mayor parte de esos nuevos Estados por el modelo democrático. Estos procesos políticos a menudo derivaron en *gobiernos* autoritarios o francamente totalitarios, igual que ocurrió en América Latina en el siglo XIX¹¹.

En lo que respecta al concepto de democracia, para Giovanni Sartori, se traduce en la reducción de las múltiples voluntades de millones de personas a un único comando¹². Además, señala que existen diferentes tipos de democracia:

a). *Democracia social*. Desarrollada por Alexis de Tocqueville en 1831, al comparar a la sociedad europea y la estadounidense. Llegó a la conclusión de que en esta última existía una mayor igualdad, caracterizada por una igualdad de condiciones, donde la sociedad obraba por sí misma, mediante una participación más activa por medio de sus representantes¹³.

Posteriormente, dicho término fue acuñado por James Bryce en 1888, quien agrega al concepto una igualdad de estima en la que todos los ciudadanos debían tratarse como iguales.

¹⁰ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, “Democracia”, *Diccionario Electoral*, 3ª ed., Costa Rica, 2017, t. II., <http://www.iidh.ed.cr/capel/diccionario/index.html>, p.254.

¹¹ *Ibidem*, p. 255.

¹² Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, México, Taurus, 2003, p.37.

¹³ Ramírez, Alfonso Francisco, “Antología del pensamiento político” en Ribeiro Mendes, Fernando, Montalvo Romero, Ma. Teresa (coords), *Democracia y políticas públicas*, México, UMSNH, 2008, p. 56.

b). *Democracia económica*. Es concebida como una igualdad en términos de redistribución más equitativa de la riqueza, disminución de la pobreza y un mejoramiento en el nivel de vida¹⁴.

c). *Democracia industrial*. Forma parte de la democracia económica, se da en el área laboral concediendo a los trabajadores una mayor representación en favor de sus intereses¹⁵.

Por su parte, Gustavo Emmerich y Víctor Alarcón, sostienen que la democracia es un tipo de sistema político que se basa en los principios de libertad, igualdad, participación popular en el gobierno y distribución equitativa del poder de decisión sobre los asuntos públicos, en el cual los ciudadanos tienen tantos derechos como obligaciones¹⁶.

El Presidente de los Estados Unidos Franklin D. Roosevelt, afirmó que los cimientos de la democracia debían ser: la igualdad, la seguridad social, la libertad, todos encaminados a obtener una mejor calidad de vida.

Robert Dahl, sostiene que no existe la democracia sino la poliarquía en donde se debe de obtener un control de decisiones gubernamentales por medio de los funcionarios electos, elecciones periódicas, derecho a voto, derecho a la libertad de expresión, acceso a fuentes de información y derecho a formar asociaciones políticas¹⁷.

Como podemos observar, los distintos conceptos que se generan en torno a la democracia se deben a que cada autor parte de una concepción distinta de la misma, algunos como forma de gobierno y otros como una forma de vida.

¹⁴*Idem.*

¹⁵*Idem.*

¹⁶Emmerich, Gustavo Ernesto y Alarcón Olguín, Víctor, *Tratado de Ciencia Política*, Barcelona, Anthropos, 2007, p. 12.

¹⁷Dahl, Robert, *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, España, Taurus, 1999, p. 57.

La democracia como forma de gobierno, se trata de un régimen político que deriva su autoridad soberana y la titularidad del poder político de todo el pueblo, no de un personaje ni de unos cuantos¹⁸, consta de una serie de reglas que establecen quien está autorizado a tomar las decisiones colectivas al ejercer el poder político y bajo qué procedimientos.

Por su parte, la democracia como forma de vida, consiste en la suma de medidas que son el resultado de ser regido democráticamente en la sociedad, es por ello, que no debe ser identificada exclusivamente con el gobierno, sino además debe involucrar a cualquier organización humana, desde el Estado hasta la sociedad misma¹⁹.

Si bien podemos establecer un concepto de democracia a través de sus diversos elementos constitutivos, en base a ellos se puede clasificar entres tipos: democracia directa, representativa y participativa.

a). *La Democracia directa*. Se identifica con la democracia clásica de los griegos, se entiende como una democracia ideal que permite a los ciudadanos tomar decisiones de manera directa, personal y sin intermediarios.

Es evidente que con el crecimiento demográfico de las ciudades se vuelve prácticamente imposible llevar a la práctica este tipo de democracia, como se hacía en el ágora de Atenas; lo más próximo a este objetivo son los mecanismos de las redes sociales, que con el nacimiento y desarrollo del internet logra una participación en masa en la expresión de demandas, denuncias, convocatorias y organización de movimientos en búsqueda de acciones políticas concretas²⁰.

¹⁸Fernández Santillán, José F., *Filosofía política de la democracia*, México, Fontamara, 1994, p.57.

¹⁹ Orozco Henríquez, José de Jesús (coord.), *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1999, p. 113.

²⁰ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *op. cit.*, pp.256-258.

En la actualidad, la democracia directa se establece como una facultad que ostenta el pueblo, que le permite participar en las decisiones públicas del país y ejercer el poder soberano.

b). *Democracia representativa*. Es la que se aplica en la sociedad moderna. El pueblo, a través del mecanismo del *voto* individual, directo y secreto, elige a sus representantes en los poderes del Estado a partir de las ofertas programáticas de quienes ocupan cargos de servicio público y gobiernan a nombre del pueblo que los ha elegido²¹.

Las otras formas, la *democracia directa* y la *democracia participativa*, no son contradictorias ni antagónicas con la *democracia representativa*, son mecanismos que complementan y amplían sus alcances.

c). *Democracia Participativa*. Busca ampliar las oportunidades de decidir de los ciudadanos. El concepto democracia participativa se ha expandido impulsado por la creación de innovadores mecanismos orientados a incluir a la *ciudadanía* en la discusión y definición de los asuntos públicos, entre los cuales uno de los más conocidos es el presupuesto participativo, que se aplica sobre todo en el ámbito de la democracia local. En ese nivel encontramos también la organización de consejos comunales y consejos o juntas de vecinos²².

La democracia participativa contiene una diversidad de formas de participación, sin embargo, todas encerradas en un mismo ideal, que los ciudadanos deben ser más activos, informados y racionales no sólo para elegir a sus representantes, sino también para participar en la toma de decisiones.

Lo anterior se da en función de una mejor educación ciudadana, desarrollo de una cultura política e incluso en debates públicos que permitan discutir las diferentes opciones.

²¹*Idem.*

²²*Idem.*

Existen doctrinarios que señalan a la democracia moderna como un gobierno de las masas populares, que contiene con la idea de república (que encarna la democracia representativa) que consiste en la delegación del gobierno a unos cuantos ciudadanos elegidos por el resto.

Al respecto, se han señalado las principales características de una república que la distingue de la democracia: en la república, se delega la facultad de gobierno en un pequeño número de ciudadanos, elegidos por el resto; en ella se puede comprender un número más grande de ciudadanos y una mayor extensión de territorio.

Por ende, los federalistas afirman que una república, es decir un gobierno en el que tiene efecto el sistema de la representación, ofrece distintas perspectivas y promete el remedio que se busca para la sociedad.

Por otro lado, en lo que respecta al establecimiento de la democracia en México, encontramos que en la década de los años cincuenta del siglo XX, el presidente Adolfo Ruiz Cortines declaraba que la esencia de la democracia debía tener un origen popular en cuanto a los servidores públicos, quienes debían buscar el bien común para combatir la pobreza y así hacer de México una nación más fuerte en los sentidos moral, económico y social²³.

Anteriormente, Lázaro Cárdenas del Río señalaba que la democracia en México debía regirse por los principios de igualdad de oportunidades, de mejor distribución de la riqueza y mejor nivel de vida.

El proceso de transición a la democracia en México, se ha articulado a través de ocho reformas electorales federales que fueron trazando la ruta del cambio a partir del énfasis que las mismas fueron poniendo en distintos aspectos de la representación política y en el diseño de las instituciones encargadas de organizar y calificar las elecciones.

²³Ramírez, Alfonso Francisco, *op. cit.*, p.61.

Las reformas electorales mencionadas son las de: 1977, 1986, 1989-1990, 1993, 1994, 1996, 2007 y 2014, mismas que según sus efectos, se pueden clasificar en tres tipos:

1). Reformas de apertura política. Son aquellas que incorporaron vías y mecanismos de acceso para las fuerzas políticas y sociales que se encontraban excluidas en los procedimientos de formación de la voluntad colectiva. Las reformas de 1977 y 1986 establecieron mecanismos de apertura en el sistema de partidos políticos y en la conformación del Poder Legislativo, transformando la vida democrática del sistema político mexicano²⁴.

2). Reformas de la construcción institucional. Son aquellas que diseñaron la estructura, integración competencia, facultades, atribuciones y obligaciones de las autoridades electorales de índole administrativa y jurisdiccional. Asimismo, definieron las bases de los procedimientos relativos al padrón electoral, credencial de elector, fiscalización, financiamiento, acceso a radio y televisión, capacitación electoral, organización electoral, entre otros²⁵.

Las reformas electorales de 1989-1990, 1993 y 1994, fueron el cimiento fundacional, institucional y normativo del Instituto Federal Electoral ahora INE, y del Tribunal Federal Electoral²⁶.

3). Reformas de la equidad en la competencia electoral²⁷. Estas fueron instrumentadas para eliminar las conductas, hechos, elementos y circunstancias de índole legal, partidista, institucional, gubernamental, empresarial, televisiva, radiofónica y ciudadana, que distorsionaban las reglas del juego electoral a favor de un partido político o candidato, y en consecuencia, alteraban las bases de equidad

²⁴Hamilton, A. y Madison, J., *El federalista*, México, FCE, 1994, p.39.

²⁵*Idem*.

²⁶*Ibidem*, pp. 476-477

²⁷ Córdova Vianello, Lorenzo, “37 años de evolución democrática en México”, en Carbonell Sánchez, Miguel y Valadés, Diego (coord.), *El Estado Constitucional contemporáneo. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, t. I, p. 472.

en la contienda política-electoral. Las reformas de 1996, 2007-2008 y 2014, estuvieron impregnadas por un piso de equidad más sólido²⁸.

En la actualidad, podemos establecer que México se rige por un modelo de democracia representativa, en la que el pueblo ejerce su soberanía a través de sus representantes populares.

El pueblo, se convierte en un cuerpo de electores y se moviliza a la acción política a través de los partidos, con la finalidad de participar de forma libre en el proceso electoral, y el Estado debe garantizar las condiciones mínimas para que eso ocurra. En este proceso de elección es cuando el electorado detenta el poder supremo²⁹.

El artículo 40° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Del anterior precepto, se desprende la forma de gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, la cual adquiere relevancia en nuestra investigación por lo que respecta a la democracia y la soberanía, ya que ambos conceptos permiten el surgimiento de mecanismos como la revocación de mandato.

²⁸*Ibidem*, p. 484.

²⁹*Idem*.

1.2 La soberanía

Como quedó establecido anteriormente, el pueblo al constituirse en un cuerpo de electores determina quién será su representante popular, esto en atención al poder soberano que ostentan. Es así que en este apartado conoceremos cómo funciona tal poder y cómo el ciudadano lo ejerce.

Etimológicamente, la palabra soberanía significa lo que está por encima o sobre todas las cosas, deriva de los vocablos *super*-sobre y *omnia*-todo, esto es, el poder que está sobre todos los demás poderes.

En su primer momento, en el siglo XVI, la soberanía como justificante del ejercicio del poder se relacionó con el impulso al absolutismo, para superar la dispersión que el feudalismo había traído consigo y también como una búsqueda de revalidación de la figura del monarca frente a otras formas de organización política o mixta, como el papado y los antiguos imperios³⁰.

Entre los elementos que se enmarcan en esta visión de la soberanía está el monarca como centro último de decisión en la colectividad política, como emisor de las leyes (plano interno) y como no dependiente de otro centro de poder mayor (plano externo)³¹.

Los elementos de la soberanía se desprenden de la obra “*Les six livres de la République*” de Jean Bodin, publicada en 1575, cuyo objetivo fue robustecer el poder del monarca en Europa. Según Bodin, el poder del monarca es de origen divino, ya que es el mismo dios quien les designa como sus lugartenientes, para mandar a otros hombres que se convierten en sus súbditos y cuyas facultades son inalienables e imprescriptibles.

³⁰ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *op. cit.*, p.1075.

³¹ *Idem.*

En esta concepción de la soberanía, la ley es el mandato del monarca, la fuente del derecho, por ello, no puede hallarse sometido a ella ni a nadie, el soberano solo responde ante dios.

Posteriormente, sobre la base de la doctrina de Bodin se desarrollaron otros movimientos, como el constitucional, en el que se cuestionó el origen del poder soberano y la rendición de cuentas del soberano, que se hacía exclusivamente a la divinidad³².

Algunos pensadores, como Juan Jacobo Rousseau, afirmaban que dentro del Estado cada individuo posee una parte igual e inalienable de soberanía, la cual se recobra a través de la protección de los derechos que brinda el Estado.

Sostiene la existencia de una voluntad general que es manifestada por todos los integrantes de una comunidad, que se conforma por la voluntad individual y se da sin ningún tipo de representación. Esta voluntad general posee ciertas características que son idénticas a las de la soberanía, tales como: la inalienabilidad, indivisibilidad, es infalible y absoluta.

Al ser inalienable, no puede ser transferida como el poder; es indivisible porque la voluntad general lo es, o no lo es; es infalible porque la voluntad general no puede errar, es recta y tiende a la utilidad pública; es absoluta, ya que al Estado le es preciso una fuerza universal e impulsiva para mover y disponer de cada una de las partes de la manera más conveniente al todo³³.

El movimiento constitucional que se desarrolló, postuló que el gobierno de un Estado no podía ser depositado en una sola persona y que los hombres debían contar con un cuerpo normativo en el que se establecieran los límites de la acción

³² Refugio González, María, “Significado doctrinal del concepto de soberanía y forma que adopta en los textos constitucionales mexicanos”, en Galeana, Patricia (comp.), *El camino de la democracia en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, p.31.

³³ Serra Rojas, Andrés, *Ciencia Política*, México, Porrúa, 1971, pp.319-320.

del soberano; lo que originó la creación de la monarquía constitucional, en la que el monarca debía compartir su poder con las cortes³⁴.

Finalmente, surgieron otras teorías en las que el poder soberano ya no se encontraba en la figura del monarca, sino en el pueblo o nación, producto de grandes movimientos sociales encaminados al reconocimiento de los derechos de los ciudadanos ante la autoridad, entre los que destaca la revolución francesa.

El cambio suscitado con la revolución permitió que el pueblo se convirtiera en el soberano, ya que en un Estado democrático, el pueblo transfiere los poderes soberanos a los órganos del Estado a través de elecciones libres e iguales.

Así, en el contexto histórico de la revolución y la independencia de los Estados Unidos era muy importante dar énfasis al ejercicio de los poderes del Estado, que habían sido transferidos del gobernante al pueblo, y en la actualidad, ha predominado, sobre todo en base a Weber y Heller, la idea de que la soberanía tiene dos dimensiones: una interna, en la forma de supremacía, esto es, el ejercicio del poder como uso y monopolio legítimo del uso de la fuerza conforme al derecho en un territorio determinado; y otra externa, consistente en la independencia, es decir, la no sujeción del Estado a otra entidad fuera de sus fronteras y por tanto, un elemento esencial en el reconocimiento de la igualdad formal entre pares, los Estados como sujetos de la comunidad internacional³⁵.

En el plano interno, la soberanía no sólo sigue siendo considerada el referente último del ejercicio legítimo del poder y de la creación y aplicación del derecho, sino que se ha transformado en postulado esencial de la definición del Estado republicano. Su expresión es por medio del voto, lo que la convierte en factor determinante para conceptualizar la función ciudadana, el sufragio y las elecciones.

Por otro lado, en México, el principio de soberanía sirvió para dotar de identidad al nuevo Estado surgido en 1821. Sin embargo, en la Nueva España, ya

³⁴*Idem.*

³⁵*Ibidem*, p. 1077

existían ordenamientos legales que hablaban del mismo y la Constitución de Cádiz de 1812, adopta la doctrina de Rousseau al establecer que el poder soberano radica en la nación, misma que tendrá el derecho exclusivo de establecer sus ordenamientos jurídicos.

De igual forma en los Elementos Constitucionales de Ignacio López Rayón, se estipula que la soberanía dimana del pueblo y radica en la persona de Fernando VII y su ejercicio le corresponde al Supremo Congreso Nacional Americano.

En 1814, José María Morelos y Pavón, a través de sus Sentimientos de la Nación, sostuvo que la soberanía dimana del pueblo y que por voluntad del mismo se deposita en sus representantes.

Con el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana del 22 de octubre de 1814 (Constitución de Apatzingán), se precisa que la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno constituyen la soberanía, la cual reside en el pueblo y se ejercita a través del poder legislativo; posee una naturaleza imprescriptible, inajenable e indivisible; cuyas atribuciones son: dictar leyes, hacerlas ejecutar y aplicarlas a los casos particulares.

En el Acta Constitutiva de la Federación de 1824, la soberanía radica en la nación, quien tiene en todo momento el derecho de adoptar la forma de gobierno y demás leyes fundamentales que considere fundamentales a través de sus representantes. Con las Bases Orgánicas de 1843, se adopta como forma de gobierno la republica representativa popular y se reconoce a la soberanía como la base del Estado mexicano, y en la Constitución de 1857, se asienta que la soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo y que se ejerce por medio de los Poderes de la Unión.

De esta forma, llegamos a la Constitución Federal de 1917, que recoge de manera íntegra las disposiciones de su antecesora y ofrece un concepto de soberanía nacional, como un derecho específico que otorga una característica que define al Estado Mexicano.

En su artículo 39° establece que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, del que dimana el poder público y quien en todo momento puede alterar o modificar su forma de gobierno. La primera parte del artículo que se menciona contiene dos posiciones:

a). La primera es respecto a la idea que tenía Rousseau de la soberanía, es decir, la expresión de la voluntad general que confiere al pueblo en lo interno como titular del poder soberano, entre otros, la exclusividad para darse el orden jurídico y estructura socio-política que más le convenga, sin que pueda ser limitado en su ejercicio por ningún otro poder;

b). La segunda se refiere a lo que sostenía Sieyes, al señalar que la soberanía reside en el pueblo, pero no como una unidad naturalmente considerada, carente de pasado y tradición, sino como un cuerpo estable llamado nación donde los valores históricos se amalgaman para impedir los cambios bruscos que puedan violentar la tradición e historia del país³⁶.

La segunda parte del artículo se refiere a que el poder del Estado se desarrolla a través de las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales, cuyo origen es la soberanía. En tanto que la tercera parte establece que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar su forma de su gobierno, por ende, cuando se considere que la estructura jurídica o política no es la adecuada, el pueblo, tendrá la facultad de cambiarla, esto a través de los cauces que al efecto le señala la constitución misma.

Se establece en los artículos 40° y 41° de la Constitución de 1917, que el Estado mexicano es una república representativa, democrática, laica, federal, compuesta de estados libres y soberanos, y que el pueblo ejercerá dicha soberanía, mediante los órganos de poder por él creados.

³⁶Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985, p.105.

Como pudimos observar, “la concepción de soberanía en estos artículos se refiere al sustento democrático (soberanía popular) que legitima al Estado, a la vez que sirve de base para organizar el arreglo federal”³⁷.

En cuanto a las características de la soberanía, Bernal señala: “La soberanía del pueblo es indivisible, inalienable, indelegable, suprema y sometida al derecho.

- Única porque la soberanía es el carácter supremo de una potestad y, por ello, esa potestad no puede pertenecer a dos o más sujetos.
- Indivisible, ya que es del pueblo como unidad, que no se puede desintegrar y que se determina por sí misma.
- Inalienable, porque no se puede ceder, renunciar o enajenar.
- Indelegable, porque los órganos del gobierno sólo ejercitan su voluntad.
- Suprema, porque no reconoce ni puede reconocer a otro poder de mayor jerarquía.
- Sometida al derecho, ya que la voluntad política está condicionada a la voluntad jurídica que determina la legitimidad y validez de las manifestaciones hechas por el pueblo”³⁸.

Es pertinente destacar que la soberanía, presenta un doble aspecto: el interno (supremacía) y el externo (independencia).

La supremacía se refiere en forma exclusiva a la soberanía interna en cuanto que el Estado ejerce sobre los individuos y las colectividades que se encuentran dentro de su órbita, su potestad.³⁹

La independencia se asocia a las relaciones internacionales, por ello existe una base de igualdad entre todos los estados soberanos. “Por ello, un Estado no

³⁷ Serna de la Garza, José Ma., “Soberanía y apertura del Estado: Una perspectiva mexicana”, en Serna de la Garza, José María y Bogdandy, Armin von (coord.), *Soberanía y Estado abierto en América Latina y Europa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, p. 5.

³⁸ Bernal, Beatriz (coord.), *Memoria del congreso de historia del derecho mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988, p.516.

³⁹ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1976, p.4.

puede estar subordinado a otro, ya que si así fuera se vería menguada su soberanía”⁴⁰.

Por lo anterior, podemos observar que es a través del sufragio como el ciudadano expresa su soberanía popular, lo que crea un vínculo inexorable entre democracia y ciudadanía, con la soberanía misma⁴¹.

1.3 La participación ciudadana

Cuando hablamos de revocación de mandato nos referimos a un mecanismo de la participación ciudadana, por ende, para analizar la revocatoria es pertinente conocer la misma.

En primer lugar la participación se traduce en el “poder y la capacidad de toda persona de actuar en el mundo en el que vive. Los individuos tienen la posibilidad y el derecho de tomar decisiones que afectarán de manera positiva o negativa sus vidas”⁴².

“La participación ciudadana es aquella donde la sociedad posee una injerencia directa con el Estado; asimismo, tiene una visión más amplia de lo público. Esta participación está muy relacionada con el involucramiento de los ciudadanos en la administración pública. Los mecanismo de democracia directa (iniciativa de ley, referéndum, plebiscito y consultas ciudadanas), la revocación de mandato (*recall*) y la cooperación de los ciudadanos en la prestación de servicios o en la elaboración de políticas públicas”⁴³.

⁴⁰ Bernal, Beatriz (coord.), *op. cit.*, pp.508-509.

⁴¹ *Ibidem*, p. 1078

⁴² Burin, David, Karl Istvan y Levin, Luis, *Hacia una gestión participativa y eficaz*, Argentina, Ciccus, 1998, p. 272.

⁴³ Serrano Rodríguez, Azucena, “La participación ciudadana en México”, *Estudios políticos*, vol. 9, núm. 34, 2015, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=426439555004>, p.96.

Con la participación ciudadana, se busca la construcción de espacios y mecanismos de articulación entre las instituciones políticas y los diversos actores sociales mediante la creación de instrumentos y procedimientos puestos a disposición de los ciudadanos y grupos de la sociedad para facilitar su intervención en los asuntos públicos⁴⁴.

Para estas condiciones de implementar la participación ciudadana, se requiere de un gran esfuerzo por parte del gobierno, ya que ésta no se genera espontáneamente es decir, requiere de una serie de requisitos que permitan su consolidación dentro del régimen democrático, tales como:

1.- *Respeto de las garantías individuales.* En la actualidad se traduce en respeto a los derechos fundamentales, durante mucho tiempo los regímenes se caracterizaron por ser autoritarios y en ciertos casos hasta despóticos, cuando un ciudadano buscaba participar en la vida pública del Estado, éste era sancionado ya fuera en su libertad, sus posesiones o su propia integridad física.

Por ende, para fomentar la participación ciudadana el Estado debe estar dispuesto a respetar los derechos fundamentales de la sociedad, si tal condición no se cumple y las autoridades continúan violando los derechos fundamentales del ser humano, es muy probable que la sociedad se abstenga de intervenir en los asuntos públicos por miedo a sufrir represalias o persecución⁴⁵.

2.- *Los canales constitucionales y marcos jurídicos.* Ya que un marco jurídico obliga a los integrantes de los órganos de gobierno a incluir a la sociedad en las diversas acciones que realizan, sin embargo de nada sirve una legislación sino existen las instituciones que posibiliten la aplicación de esta ley⁴⁶.

⁴⁴Vargas Solano, Néstor y Galván Gómez, "La Participación ciudadana en la ciudad de México", en Ayala Sánchez, Alfonso (coord.), *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, p.434.

⁴⁵ Serrano Rodríguez, Azucena, *op.cit.*, p.97.

⁴⁶*Idem*,

3.- *La información.* Entendida como transparencia y rendición de cuentas, también es un elemento fundamental porque se conocen los programas de gobierno y de esta forma la sociedad realiza una evaluación sobre el desempeño de los servidores públicos⁴⁷.

4.- *La confianza por parte de los ciudadanos hacia instituciones democráticas.* Éste elemento es uno de los más importantes dentro de una sociedad democrática, la confianza en nuestras instituciones como en los gobernantes nos permite tener seguridad o esperanza de que cumplirán adecuadamente con la actividad que les fue encomendada.

Respecto a los antecedentes históricos de la participación ciudadana en México, se establece que el primero de ellos lo encontramos en el plebiscito de marzo de 1824, por medio del cual se incorporó Chiapas a la federación, seguido por la consulta ciudadana del 14 de agosto de 1867, realizada por el entonces presidente Benito Juárez, quien propuso que el Poder Legislativo se depositara en dos cámaras y un mecanismo para sustituir provisionalmente al titular del Ejecutivo⁴⁸.

Posteriormente, a finales de los años setenta existían solamente algunas pequeñas agrupaciones sindicales o gremiales, ya que el régimen interpuesto por el partido en el poder no permitió el libre desarrollo de la conciencia social, menos la participación de ésta en la toma de decisiones del país.

Fue con el temblor de 1988 que se produjo un cambio de paradigma dentro del sistema establecido, la ciudadanía demandaba mayor acción por parte del gobierno, provocando un cambio en la conciencia de los ciudadanos que pasó de la intención a la acción, a efecto de dar solución a los problemas públicos. Lo anterior se materializó a través de las elecciones, que permitieron el cambio político de

⁴⁷*Idem.*

⁴⁸ Vargas Solano, Néstor y Galván Gómez, *op. cit.*, p.434.

México y la transición de un sistema de partidos, a un régimen plural y altamente competitivo⁴⁹.

Por otro lado, dentro de la participación ciudadana, se establecen distintos tipos o niveles de participación con base en el grado de intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos; lo cual puede ir desde una separación total entre el gobierno y la sociedad, hasta una correspondencia total entre estos dos actores:

1) La participación en la información. Implica la posibilidad de acceder permanentemente a información sobre los asuntos públicos, a fin de contar con una ciudadanía informada y con herramientas para evaluar las acciones de gobierno⁵⁰.

2) La participación en la consulta. Se refiere a los mecanismos con los que cuenta la ciudadanía para hacer llegar al gobierno sus opiniones acerca de las decisiones que se han tomado⁵¹.

3) La participación en la decisión. Implica que la sociedad cuente con herramientas para participar en las decisiones que se tomen respecto de asuntos públicos, y que su opinión pueda definir el sentido de las medidas tomadas. Es en este nivel donde se pueden implementar las figuras de democracia directa como el plebiscito o el referendo⁵².

4) La participación en el control. Se refiere a la posibilidad de los ciudadanos de llevar a cabo algún tipo de fiscalización y evaluación del trabajo gubernamental. Esto con el fin de verificar que lo decidido de manera conjunta por el gobierno y la sociedad se haya llevado a cabo. En este caso, mecanismos como la revocación de mandato y la rendición de cuentas pueden ser de gran utilidad⁵³.

⁴⁹*Ibidem*, p.435.

⁵⁰*Ibidem*, p.438

⁵¹*Idem*.

⁵²*Idem*.

⁵³*Idem*.

5) La participación en la ejecución. Se refiere a la plenitud de la participación, pues implica la combinación de los anteriores niveles, además de un alto nivel de coordinación y corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía⁵⁴.

Ahora bien, la ciudadanía con la finalidad de salvaguardar sus intereses ante el Estado, ha buscado la forma de implementar medidas o aplicar instrumentos que les permita proceder frente al mismo, a los que se les designa como mecanismos de participación ciudadana.

“Los mecanismos de participación ciudadana, son aquellas instituciones del derecho público que posibilitan o hacen efectivo el derecho a la participación política de las personas, lo que resulta en efectivos indicadores que permiten medir el grado de democracia y poder ciudadano que tiene una nación o un Estado determinado...”⁵⁵.

Estos instrumentos sustentan la democracia participativa al permitir a los ciudadanos no solo crear, sino ser parte en las decisiones del Estado, a través de un esfuerzo conjunto que propicia la consolidación del sistema democrático.

Su propósito consiste en alejar la decisión de los partidos en aquellos asuntos donde el acuerdo político se encuentre amenazado por la polarización de las posturas, o donde el asunto político sea de relevancia tal, que sólo sea justificable una acción con el consentimiento ciudadano⁵⁶.

A continuación se analizan los diversos mecanismos de participación ciudadana que permiten y posibilitan la actuación de la ciudadanía, como: el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocatoria de mandato.

⁵⁴ *Idem*.

⁵⁵ Rosa Hernández, Gonzalo Julián, “Formas de participación ciudadana. El plebiscito”, en Fernández Ruiz, Jorge (coord.), *Estudios de derecho electoral. Memoria del congreso iberoamericano de derecho electoral*, México, UNAM, 2011, p. 2.

⁵⁶ Zazueta Villegas, Ricardo, *Participación ciudadana*, México, Porrúa, 2003, p.71.

a). *Plebiscito*. “Es cuando los gobernantes someten a la consideración popular un asunto de Estado generalmente político o administrativo, pero no de naturaleza legislativa, para su aprobación, rechazo o deliberación.

El gobernante no está obligado al resultado del plebiscito, pero es un indicador político importante del sentir social”⁵⁷.

La práctica del plebiscito se ha desarrollado en distintos periodos históricos en los que se somete a consideración de la ciudadanía situaciones relativas a la caída o permanencia de sistemas autoritarios, la incorporación de un país a un acuerdo internacional que restrinja su soberanía o el reconocimiento de la autonomía política a una zona geográfica, entre otros⁵⁸.

Al respecto, Bobbio señala que el plebiscito es una votación popular sobre temas de relevancia constitucional. Considera que hace falta una definición unívoca que lo diferencie del referéndum y que pueda descartarse una diferencia histórica en el uso de uno u otro⁵⁹.

b). *Referéndum*. “El referéndum sirve para aprobar o rechazar un acto legislativo que los representantes someten a aprobación popular. Si el acto legislativo es rechazado por los ciudadanos, los representantes están obligados a retirar o modificar el acto legislativo sujeto a referéndum...”⁶⁰.

Presenta diversas variantes: la primera, como referéndum legislativo, al someter a consideración de la ciudadanía reformas a la ley; la segunda, se da cuando los representantes someten a consideración de la ciudadanía las reformas o adiciones a la constitución.

⁵⁷González Villaseñor, María Isabel, “El referéndum como sinónimo de soberanía popular y por tanto de participación ciudadana directa”, en Carbonell Sánchez, Miguel y Valadez, Diego (coord.), *El Estado Constitucional contemporáneo. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, t. I, p. 562.

⁵⁸ Orozco Henríquez, José de Jesús, *op.cit.*, p. 267.

⁵⁹Bobbio, Norberto, *Diccionario de Política*, 2°ed., México, Siglo XXI 1991, p.34.

⁶⁰ González Villaseñor, María Isabel, *op. cit.* p. 562.

Sus orígenes se remontan al siglo XVI, cuando se solía requerir a los delegados en la Asamblea Suiza que consultaran a sus circunscripciones sobre las cuestiones importantes, procedimiento conocido como comisión *ad audiendum et referendum*.

La idea del referéndum durante el siglo XVIII, en el proyecto de Constitución de 1793 en Francia propuesto por Juan Jacobo Rousseau, propuso el referéndum legislativo, que era votado por el cuerpo electoral. Otro de los puntos de partida fue la Constitución Suiza del 20 de mayo de 1802, misma que para su aprobación fue necesario que votaran en todos los ayuntamientos los ciudadanos mayores de 20 años.

El referéndum adopta diferentes formas en cuanto a su objeto, y en el ámbito constitucional, se emplea cuando se tenga por objeto reformas a la Constitución. En cuanto a su objeto legal, aparece en Francia después de la revolución de 1831, en donde hubo una lucha entre los partidarios del sistema representativo y quienes querían someter toda clase de leyes al voto popular; esta última actitud dio origen al veto popular, al derecho de reclamación y de censura propuesto por Condorcet durante la revolución francesa.

c). Iniciativa Popular. A través de ésta los ciudadanos están facultados para proponer iniciativas o modificar la ley, mismas que deben ser atendidas por los representantes a la mayor brevedad posible y en caso contrario se verán obligadas a realizar una contrapropuesta⁶¹.

Se ejerce mediante la presentación de un proyecto firmado por un número determinado de electores que solicita la adopción de una ley o su abrogación, o bien, la revisión de la constitución.

Por ende, la iniciativa popular es una figura que se utiliza para que el electorado participe de manera directa en el proceso de presentación y elaboración

⁶¹*Idem.*

de proyectos de derogación y presentación de proyectos de ley ante los cuerpos legislativos.

En términos más generales, se refiere a la propuesta que se realiza al parlamento por parte de ciudadanos, es el derecho de una fracción del cuerpo electoral a exigir la consulta popular sobre una determinada acción legislativa.

d). *Revocatoria de 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 de 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 público⁶².

Así, este mecanismo de participación ciudadana permite a los votantes separar a un representante de su cargo público mediante una petición que debe satisfacer ciertos requisitos, y se considera el mecanismo de mayor impacto, debido a que da por terminado el mandato a una autoridad o a un representante.

Este mecanismo se incorporó en los Estados Unidos a principios del siglo XX, y actualmente existe en algunos estados como California, donde se reconoce el derecho del pueblo de separar a los funcionarios públicos cuando éstos dejan de generar confianza. También lo encontramos en Suiza, y sirve para pedir la disolución de las asambleas representativas, mientras que en España es considerado como un procedimiento para provocar la destitución del Jefe de Gobierno.

En este primer capítulo quedó establecida la relación que guarda la democracia, la soberanía y la participación ciudadana con la revocación de mandato. La democracia, en este caso directa, le permite al ciudadano expresar su

⁶² García Pelayo, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Alianza Universidad Textos, 1993, p. 636.

voluntad de ser representado y de revocar dicha representación, lo que hace en atención al poder soberano que ostenta y que lo faculta para ello.

CAPÍTULO 2

LA REVOCACIÓN DE MANDATO

2.1 Concepto y origen

Según el diccionario de la Real Academia Española, el termino revocar proviene del latín *revocare* y consiste en “dejar sin efecto una concesión, un mandato o una resolución”. Por mandato, el mismo diccionario entiende “el encargo o representación que por la elección se confiere a los diputados, concejales, etc.”⁶³.

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos, señala que el mandato es un instrumento que permite la participación indirecta de la ciudadanía en los asuntos públicos⁶⁴. Existen dos clases de mandato: el imperativo y el representativo o libre.

El *mandato imperativo*, se caracteriza porque las personas designadas para desempeñar un cargo de elección popular, únicamente “están obligadas a ceñirse a instrucciones dadas por sus electores: la ciudadanía a través de sus representantes, va a conformar un gobierno, en el cual los mandatarios (gobernantes) actúan y ejercen el poder según la voluntad de sus mandantes (gobernados)”⁶⁵.

Mientras que el *mandato representativo o libre*. Se diferencia del imperativo ya que no existen materias vedadas para los funcionarios, quienes actúan siguiendo los dictados de su conciencia⁶⁶.

Por otro lado, la revocación es descrita como el procedimiento mediante el cual los ciudadanos que se instituyen como electores, pueden destituir a un funcionario público antes de que termine el periodo para el que fue electo⁶⁷.

⁶³Diccionario de la Real Academia Española, consultable en: <http://dle.rae.es/?w=diccionario>.

⁶⁴ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, “Revocatoria de Mandato”, *Diccionario Electoral*, 2°ed., Costa Rica, 2000, t. II., http://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/1864/diccionario_electoral_tomo-ii-2000.pdf.

⁶⁵*Idem*.

Entendiendo por funcionario público, a la persona que es elegida por los ciudadanos para ocupar un lugar dentro de la estructura orgánica del Estado y que ostenta funciones de representación, iniciativa, decisión y mando⁶⁸.

La revocación de mandato según lo establecido por Julio Verdugo, contiene una serie de elementos que la caracterizan y al mismo tiempo hacen posible el conceptualizarla:

“1) Institución formal. Para que opere legítimamente debe existir un previo conocimiento normativo de las reglas a las que se sujetará.

2) Calidad específica del sujeto. Debe tratarse de un funcionario; lo natural es que haya sido electo popularmente. También es posible su aplicación a aquellos nombrados mediante la designación y no por el voto popular.

3) Temporalidad. Se debe llevar a cabo antes de que el funcionario concluya el periodo para el cual fue elegido.

4) Valoración del desempeño del funcionario. Está obligado a que existan mecanismos de rendición de cuentas.

5) Intervención directa de la ciudadanía mediante su voto. Es determinante para que el funcionario sea separado de su cargo antes de concluir el periodo para el que fue electo; en consecuencia la revocación del mandato es complemento del derecho ciudadano a elegir gobernantes, partiendo del principio de soberanía popular.

6) Finalidad real. Consiste en dotar de mayor eficiencia a la administración pública; en tal contexto, separar del cargo al funcionario-con motivo de su

⁶⁶*Idem.*

⁶⁷*Idem.*

⁶⁸Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Elementos de derecho administrativo*, 2ºed., México, Limusa, 2004, pp.179-180.

ineficiencia o por no cumplir con las expectativas ciudadanas-es el medio y no el fin”⁶⁹.

Asimismo, existen dos tipos de revocación de mandato: la *revocación Indirecta*, en donde la ciudadanía es convocada para ratificar la decisión de un órgano estatal de separar del cargo a un funcionario antes de concluir su periodo; mientras que la *revocación directa*, la ciudadanía es convocada para decidir la separación del cargo de un funcionario antes de concluir su periodo⁷⁰.

Con la revocación de mandato se le permite a la ciudadanía tener el control respecto de sus gobernantes, ya que brinda la posibilidad al electorado de no tener que esperar un siguiente proceso electoral para poder cambiar al representante popular deshonesto, incompetente, irresponsable, o que su actuar y desempeño no está dirigido a satisfacer las necesidades de la ciudadanía. Es un mecanismo que garantiza un contrapeso en el ejercicio abusivo, corrupto e impune de poder⁷¹.

Es por ello que “la revocatoria parte del supuesto de una relación directa (mandante-mandatario) entre electores y elegido, según la cual, sólo quien ha participado en la elección de un funcionario, tiene la facultad, el poder y el derecho para removerlo de su cargo”⁷².

De lo anterior podemos inferir que la revocación de mandato al ser un mecanismo de la democracia directa, posibilita al ciudadano para solicitar la destitución de un funcionario público, antes de que culmine su mandato, al

⁶⁹ Limón Magaña, Walter Yared, “Implementación de la revocación de mandato en México”, *Justicia electoral*, vol.1, núm. 20, julio-diciembre del 2017, <https://drive.google.com/viewerng/viewer?url=https://revistascolaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/justicia-electoral/article/download/33764/30722>, p.100.

⁷⁰*Ibidem*, p.98.

⁷¹ Rodríguez Camarena, Carlos Salvador y Urquiza Martínez, Humberto (coords.), *Foro. La reelección*, México, Cienpozuolos, 2016, p.153.

⁷²Martínez Cárdenas, Edgar, “Revocatoria de mandato: ¿ataque a la democracia representativa?”, *Reflexión política*, vol.15, núm. 29, 2013, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11028415008>, p.86.

determinar que la conducta del mismo es contraria a la que debe observar en el desempeño de su actividad.

Una vez efectuado el análisis conceptual de la revocación de mandato, así como otras generalidades del mismo, procederemos a señalar los antecedentes de dicha figura.

Para determinar el origen de la revocación de mandato, debemos conocer cuáles han sido aquellos factores que han llevado a la ciudadanía a exigir la implementación de mecanismos como la revocación de mandato que les permite actuar en contra del funcionario público que en un momento determinado fue designado por ellos mismos.

En la actualidad, dichos mecanismos se han vuelto una necesidad, ya que el candidato que habla ante el ciudadano durante un discurso, ofrece la posibilidad a éste de tener una mejor calidad de vida, sin embargo, al ser electos olvidan a quienes los eligieron y su deber como servidores públicos.

Al olvidar a quienes los legitimaron con su voto, comienza la búsqueda de un beneficio personal, que se traduce en la mayoría de los casos en un perjuicio para el pueblo, los abusos desmedidos del poder público han generado que el ciudadano se vuelva más crítico respecto a la actuación de sus gobernantes.

La revocación de mandato surge en un contexto social donde factores como la corrupción, falta de confianza y desigualdad han generado el descontento social y situación de pobreza.

En el siguiente apartado analizaremos los citados factores, a los que llamaremos fuentes reales.

a) La Corrupción

Consiste en “la acción u omisión de un servidor público o de una persona natural o jurídica del sector privado que, usa y abusa de su poder para favorecer a

intereses particulares, a cambio de una recompensa o de una promesa, dañando así el interés público y/o el de la entidad privada en la que labora”⁷³

Consecuentemente, hace que los recursos públicos no sean destinados a cubrir los servicios para los que fueron previstos, quedando en pocas manos, principalmente de los funcionarios⁷⁴. Además “permea los sectores sociales, económicos y políticos del país, lo que trae como resultado una transgresión a la transparencia y rendición de cuentas”⁷⁵.

En México durante el 2017 la corrupción se ubicó en el segundo lugar de los problemas que preocupan más a los mexicanos, pasó de un 50.9% en 2015 a 56.7 en 2017⁷⁶.

Respecto a los servidores públicos, la tasa de población que tuvo contacto con algún servidor público y experimento al menos un acto de corrupción fue de 14 635 por cada 100 000 habitantes a nivel nacional⁷⁷.

Como podemos observar, la confianza de la sociedad hacia las instituciones y los servidores públicos está gravemente deteriorada, ya que el 47% de la población piensa que los políticos son corruptos⁷⁸.

Este fenómeno se originó debido a la excesiva concentración de poder que se ha convertido en una forma sistemática de gobernar con prácticas como el soborno, la malversación de fondos o peculado, la apropiación indebida de bienes, el tráfico de influencias, el abuso de funciones y el enriquecimiento ilícito⁷⁹.

⁷³ Rodríguez Camarena, Carlos Salvador y Urquiza Martínez (coord.), *op. cit.*, p.40.

⁷⁴ Aguilar Gutiérrez, Lilia, “Causas y soluciones para la corrupción en México”, en Salazar, Pedro (coord.), *¿Cómo combatir la corrupción?*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018, p.33.

⁷⁵ Rodríguez Camarena, Carlos Salvador y Urquiza Martínez (coord.), *op. cit.*, p.40.

⁷⁶ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Ambiental, enero a diciembre del 2017.

⁷⁷ *Idem.*

⁷⁸ Transparencia Mexicana, *Barómetro de corrupción para América Latina y el Caribe*, <https://www.tm.org.mx/barometro-al-2017/>

⁷⁹ Cadena Inostroza, Cecilia, *Administración pública y procesos políticos en México*, México, Porrúa, 2005, pp.115-116.

Es así que en la clase política prevalecen los intereses particulares por encima de los colectivos, lo que se traduce en una acción grave, ya que son los servidores públicos en quienes recae la conducción del país, es decir, que toda decisión que se tome desde un cargo popular afectará directamente al pueblo.

De ahí la importancia de que sea la sociedad quien a través de la participación ciudadana se involucre en procesos democráticos que le permita mejorar su calidad de vida y las condiciones en el gobierno.

b) Falta de confianza

Según la Real Academia Española, se entiende por confianza a “la esperanza firme que se tiene en alguien o en algo”⁸⁰. De ahí se deriva que si en la población no existe esa esperanza hacia nuestras instituciones y en particular hacia nuestros representantes, se genere un rechazo, que se traduce en desconfianza.

Según la consulta Mitofsky realizada anualmente para medir la confianza de la población mexicana en diecisiete instituciones, las que presentan la menor calificación en una escala del 1 al 10 son: los partidos políticos con un 4.4, los sindicatos 4.6, diputados y policías 4.8, la presidencia de la república con un 4.9 y el senado con 5⁸¹.

En atención con estas cifras, entre el 2016 -2017 el índice de desconfianza en las instituciones subió a un 34.9%⁸².

Lo anterior resulta alarmante ya que la democracia requiere de la confianza ciudadana y al no tenerla se corre el riesgo de que la incertidumbre predomine en

⁸⁰Diccionario de la Real Academia Española, consultable en: <http://dle.rae.es/?w=diccionario>.

⁸¹Ramos, Rolando, “Se mantiene baja la confianza en las instituciones”, *El Economista*, 2018, <https://www.economista.com.mx/politica/Se-mantiene-la-baja-confianza-en-las-instituciones-20180201-0145.html>.

⁸²*Idem*.

la vida pública, incrementando la insatisfacción democrática y la desafección política⁸³.

c) *Desigualdad económica*

La desigualdad se da en dos sentidos: entre las personas que integran el país y entre las regiones y entidades federativas que lo conforman, somos un país de contrastes en el que habita el hombre más rico de América Latina y más de la mitad de la población se encuentra en situación de pobreza y pobreza extrema, como veremos más adelante⁸⁴.

El cinco de junio del 2018, el Colegio de México presentó el informe *Desigualdades en México*, del cual se desprenden los ámbitos más comunes de desigualdad entre personas que son: acceso a la educación, acceso al trabajo, movilidad social, migración y cambio climático⁸⁵.

En lo que respecta a las regiones o entidades del país encontramos que en México durante los últimos setenta años, se han generado grupos de crecimiento entre las mismas, por un lado, el grupo de las entidades de bajos ingresos como (Chiapas, Guerrero, Estado de México, Nayarit, Oaxaca, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala, y Veracruz) y por el otro el de las entidades de altos ingresos (Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Chihuahua, Ciudad de México, Nuevo León, Querétaro y Quintana Roo)⁸⁶.

Como podemos observar, “la desigualdad perjudica el crecimiento económico, actúa en detrimento de la estabilidad institucional y la consolidación democrática en el largo plazo, puede reducir el capital social en las comunidades y

⁸³Corona, Gabriel, “México la confianza en las instituciones”, *Milenio*, 17 de julio del 2017, <http://www.milenio.com/opinion/gabriel-corona/paideia-politica/mexico-la-confianza-en-las-instituciones-electorales>.

⁸⁴Jaramillo, Máximo y Vásquez, Diego, “La desigualdad global contenida en México”, *Nexos*, 06 de febrero del 2018, <https://economia.nexos.com.mx/?p=981>.

⁸⁵Vela Barba, Estefanía, “Desigualdad en México”, *El Financiero*, 05 de julio del 2018, <http://www.elfinanciero.com.mx/letras-libres/desigualdad-en-mexico>.

⁸⁶*Idem*.

en los niveles de confianza entre los ciudadanos. Nos empobrece como sociedad, como potencia económica, como democracia, como país”⁸⁷.

La existencia de tales factores, ha generado el descontento social y la pobreza por lo cual los ciudadanos exigen la implementación de mecanismos que les permitan hacer efectivas sus prerrogativas democráticas.

Según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) se da cuando una persona tiene por lo menos una carencia social como: “rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación, además su ingreso deberá ser insuficiente para adquirir los bienes y servicios requeridos para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias”⁸⁸.

Se trata de pobreza extrema cuando la persona tiene tres o más carencias con relación a los indicadores anteriormente mencionados y además se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo considerada por el Coneval⁸⁹.

Dicho consejo al presentar el informe de evaluación de la política de desarrollo social 2018, manifestó que en los últimos ocho años 3.9 millones de mexicanos se han sumado a las filas de la pobreza, ya que en el 2008 había 49.5 millones de pobres y en el 2016 aumentó a 53.4 millones⁹⁰.

Por lo anterior, se hicieron diversas recomendaciones al gobierno, entre ellas se hiciera una revisión crítica de 6 mil 491 programas sociales, mejorar la política social, destacando el mejoramiento en la coordinación entre dependencias y órdenes de gobierno⁹¹.

⁸⁷*Idem.*

⁸⁸Nateras González, Martha E., “La pobreza como indicador de generación de pobreza y violencia en México”, en Betancourt Hígareda, Felipe Carlos (coord.), *Reflexiones sobre el Estado de derecho, la seguridad pública y el desarrollo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídica, 2017, p.227.

⁸⁹*Idem.*

⁹⁰Villa y Caña, Pedro, “Aumenta la cantidad de pobres en México: Coneval”, *El Universal*, 23 de marzo del 2018, <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/aumenta-la-cantidad-de-pobres-en-mexico-coneval>.

⁹¹*Idem.*

Como podemos apreciar del informe del Coneval, el trabajo que realiza el gobierno es insuficiente, producto de una mala administración, ya que se debe procurar mejorar la calidad de vida del ciudadano, en la que tenga ingresos suficientes, acceso a los servicios de salud y vivienda.

Una vez establecidos las fuentes reales que hacen de la revocación de mandato una necesidad social, analizaremos los antecedentes nacionales e internacionales de esta institución de la democracia directa.

La revocación de mandato surge en Estados Unidos de Norteamérica en 1890 con el nombre de *recall*⁹². Sin embargo, la discusión respecto a los mecanismos de democracia directa se había desarrollado un siglo antes durante 1787, en la convención de Filadelfia, en la que se discutiría sobre la elaboración de la constitución norteamericana⁹³.

El primer caso práctico sobre revocación de mandato surgió debido a la desconfianza hacia la clase política y los privilegios que ostentaban los representantes populares en los cargos públicos y “se remonta a las leyes del Tribunal General de la Colonia de la Bahía de Massachusetts en 1631 y a la Carta de 1691”⁹⁴.

En América Latina, los instrumentos de democracia directa son de reciente creación, ya que a comparación de algunos otros países estamos atrasados en temas de participación ciudadana.

La revocación de mandato fue establecida en las constituciones de Colombia, Perú, Ecuador, Venezuela y Bolivia, respectivamente, en los dos primeros se consagró la revocatoria sólo para autoridades regionales y locales, mientras que en

⁹² Martínez Cardes, Edgar, *op. cit.*, p. 87.

⁹³ Welp, Yanina y Serdül, Uwe, “¿Revocación, crisis o más de los mismo? La revocatoria de mandato en los gobiernos locales latinoamericanos”, *Desafíos*, Bogotá, vol.24, núm. 2, segundo semestre de 2012, <https://revistas.uosario.edu.co/index.php/desafios/issue/view/212/showToc>, p.174.

⁹⁴ Welp, Yanina y Serdül, Uwe, “La dosis hace el veneno: análisis de la revocatoria de mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza”, en Moreno Perez, Salvador y Lizarraga Morales, Kenya Atenas, *La revocación de mandato*, México, CESOP, 2017, p. 2.

Ecuador, Venezuela y Bolivia se estableció para todos los funcionarios electos popularmente”⁹⁵.

En la constitución colombiana se estipuló en la ley 134, a través del voto programático y del mandato imperativo, aplicable a gobernadores y alcaldes, derivado de la obligación de éstos para presentar un programa de gobierno; su procedencia se limitó a dos cuestiones: el incumplimiento de dicho programa o la insatisfacción general de la ciudadanía⁹⁶.

De igual forma en Perú, la revocación de mandato se reguló en la ley 26300 de 1994, comprendió alcaldes, regidores, autoridades regionales y magistrados electos popularmente; se estableció como una figura relativa a una autoridad en particular (no aun cuerpo entero), fundamentada, que no requería aprobación⁹⁷.

En Ecuador, la revocación de mandato fue consagrada en la constitución de 1998, tiene como antecedente la consulta popular realizada en mayo de 1997 realizada para convocar a una asamblea constitucional. Posteriormente en 2008 con la promulgación de una nueva constitución se hizo aplicable para todos los cargos de elección popular⁹⁸.

Por otro lado la constitución venezolana de 1999 estableció la revocación de mandato al sostener que el gobierno de Venezuela sería de mandatos revocables⁹⁹.

Asimismo, Bolivia consagró la revocatoria de mandato de todos los cargos de elección popular en la constitución de 2009, quedando debidamente regulada en la ley 2010¹⁰⁰.

En México encontramos antecedentes constitucionales sobre mecanismos de democracia directa tales como el referéndum, iniciativa popular y plebiscito. La

⁹⁵ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *op. cit.*, pp.985-989.

⁹⁶*Idem.*

⁹⁷*Idem.*

⁹⁸*Idem.*

⁹⁹*Idem.*

¹⁰⁰*Idem.*

iniciativa popular se estableció en la constitución de 1893 en sus leyes 3ª y 6ª, mientras que el 14 de agosto de 1857 el presidente Juárez sometió a consideración de la ciudadanía una serie de reformas a la constitución vigente¹⁰¹.

La revocación de mandato en México se estableció por primera vez en las legislaciones locales de Yucatán y Chihuahua, como analizaremos a continuación:

A partir del 4 de julio de 1938 la Constitución Política del Estado de Yucatán, estableció la figura de la revocación de mandato, al establecer cuáles serían los requisitos para interponer la misma y quienes estarían sujetos a ella, que en este caso se trató del gobernador y de los diputados locales de esa entidad¹⁰².

Sin embargo, después de setenta y dos años a través de la acción de inconstitucionalidad 8/2010 la Constitución Política del Estado de Yucatán la declaró inválida, ya que una reforma hizo impugnables todo lo relativo a la revocación de mandato. El criterio aplicado en ese entonces fue el relacionado con la emisión de nuevos actos legislativos en términos de la jurisprudencia P./J. 27/2004, del cual la Suprema Corte se alejó recientemente¹⁰³.

Posteriormente, el 3 de septiembre de 1997 se adicionó una fracción al artículo 27º de la Constitución local de Chihuahua en el que se facultó a los ciudadanos para promover la revocación de mandato en contra de cualquier funcionario público que hubiera sido electo mediante el voto.

El anterior precepto “fue reglamentado mediante diversas reformas y adiciones a la ley electoral de esa entidad, expedida en 1994, que fue conservada en la del 12 de septiembre de 2009; este último acto legislativo motivó las acciones de inconstitucionalidad 63/2009 y sus acumuladas”¹⁰⁴.

¹⁰¹ Astudillo Reyes, Cesar Ivan (coord.) Derecho constitucional estatal. Memorias del VI y VII Congresos estatales de derecho constitucional de los Estados, México, UNAM, 2009, p. 174.

¹⁰² Limón Magaña, Walter Yared, “Implementación de la revocación del mandato en México y legitimidad democrática”, *Justicia electoral*, México, 2017, vol.1, p.106.

¹⁰³ *Ibem*, p. 108.

¹⁰⁴ *Idem*.

Por lo anterior, el Pleno de la Suprema Corte declaró la invalidez de los preceptos citados y el 27 de junio del 2012 fueron derogadas las disposiciones relativas a la revocación de mandato contenidas tanto en la Constitución Política del Estado de Chihuahua como en su ley electoral.

Como pudimos observar aunque en Yucatán y Chihuahua la figura de revocación de mandato “fue declarada contraria al orden constitucional mexicano, otras entidades federativas han ejecutado reformas en caminadas a implementar esa figura, como Oaxaca, Morelos, Guerrero, Zacatecas, Aguascalientes, Nuevo León, Jalisco y Ciudad de México”¹⁰⁵.

2.2 Requisitos de procedencia

Autores como Alan García Campos, señalan ciertos requisitos que permiten establecer el diseño de la revocación de mandato, dentro de los que encontramos: el reconocimiento normativo, los sujetos a quienes va dirigido, la temporalidad y las formalidades.

El *reconocimiento normativo*, se refiere a la importancia de otorgar sustento jurídico federal a la revocación, ya que como pudimos observar anteriormente el que los congresos locales introduzcan el mecanismo en su legislación ha resultado mal, ya que la Suprema Corte de Justicia se ha pronunciado al respecto al resolverá las controversias constitucionales que se le presentan declarando la invalidez de los preceptos que contienen dichas disposiciones, por tratarse de una figura que no se encuentra regulada en la constitución federal.

En lo relativo a los *sujetos a quienes se aplica*, encontramos que los destinatarios naturales de la revocación son los funcionarios electos mediante el voto. Sin embargo, existen dos posibilidades en lo que a sujetos respecta: en la

¹⁰⁵*Ibidem*, p.109.

primera, como se mencionó anteriormente recae en los servidores públicos que fueron electos a través del voto; y en la segunda posibilidad, se dirige a los funcionarios nombrados mediante designación, que no fueron electos por la ciudadanía¹⁰⁶.

“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 capacidades”¹⁰⁷.

Respecto a *la temporalidad*, encontramos dos restricciones por las que la revocación de mandato no debe interponerse al inicio del mandato, ni en la etapa final del mismo, en atención a lo siguiente:

La restricción a la interposición de la revocación del mandato al inicio de este, obedece al llamado periodo de gracia, que “tiene como propósito permitir que los funcionarios desplieguen su función gubernamental y demuestren su competencia, que los electores tenga 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”¹⁰⁸.

Asimismo, se prohíbe la interposición del procedimiento de revocación cuando el funcionario este por concluir el cargo para el que fue electo, en atención a que el propósito de la revocación es la terminación anticipadamente del cargo, lo que resultaría inútil si ya estuviera para concluirse.

¹⁰⁶ García Campos, Alan, “La revocación de mandato: Un breve acercamiento teórico”, *Quid Iuris*, año 1, vol. 1, del 8 al 13 de agosto del 2005, p. 27.

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 28.

¹⁰⁸ *Idem*.

Las *formalidades o requisitos* que deben observarse para la implementación de la revocación de mandato, nunca son los mismos, ya que se establecen de manera particular en la constitución o legislación de que se trate.

Sin embargo, las disposiciones suelen ser coincidentes en lo siguiente:

I. Se inicia con la notificación formal que se hace a la autoridad competente, en la que se establece el nombre y cargo del funcionario que se pretende revocar, se incluye una narración breve de los motivos por los que se busca la destitución del funcionario; posteriormente, se notifica a éste con la finalidad de que formule una respuesta, en donde señalará las razones por las que considera debe permanecer en su encargo.

II. A continuación se anexan ambas posiciones en una sola carpeta o sobre con la finalidad de darlas a conocer a la ciudadanía durante la recolección de firmas; una vez certificados el número, veracidad y tiempo de recopilación de las firmas conforme a la ley, se llama a una votación para definir la permanencia o destitución del funcionario”¹⁰⁹.

En el mencionado sobre se adjunta la boleta revocatoria, en la que se señala la pregunta sobre la permanecía o destitución del funcionario, además de los documentos ya mencionados, que aportan argumentos tanto a favor como en contra.

III. Finalmente, en caso de que el funcionario resulte destituido, se puede proceder de la siguiente forma:

“a). Elegir al sucesor en una votación especial celebrada en fecha distinta y prevista por la ley de manera obligatoria;

¹⁰⁹*Ibidem*, p.29.

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

c).Nombrar al sustituto desde otro órgano del Estado;

d). 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 que ocurre la revocación”¹¹⁰.

2.3 Argumentos a favor de la revocación de mandato

La implementación de la revocación de mandato dentro de los sistemas democráticos, se ha convertido en una latente necesidad debido a la crisis de representación del sistema de partidos y del descontento con las instituciones, lo que se traduce en desconfianza ante la opinión pública.

En este contexto los mecanismos de democracia directa como la revocación “son vistos por ciertos sectores como una opción válida para mejorar la representación, incrementar la participación y mantener la estabilidad de los sistemas políticos”¹¹¹.

Por ello, en este apartado se presentan los principales argumentos que se esgrimen a favor de la interposición de la revocación de mandato.

En primer lugar, la revocación de mandato se presenta como un *Medio de control*, es decir un freno democrático que se aplica al mandatario que fue electo mediante el voto, sin embargo no desempeña correctamente las funciones para las que fue electo.

¹¹⁰*Ibidem*, p.29-30.

¹¹¹Zovato, Daniel, “las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2010”, *revista de sociología*, núm. 24, 2010, p.87

El *fomentar la confianza*, es otro de los argumentos a considerar ya que como analizamos en líneas anteriores, una de las principales motivaciones que generan el surgimiento de mecanismos de democracia directa como la revocación de mandato, es la falta de confianza en las autoridades, de ahí que se busque fortalecer ese vínculo entre el ciudadano y sus representantes populares.

Como tercer argumento tenemos el *fortalecimiento de la soberanía popular*, nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su artículo 39° que la soberanía nacional reside en el pueblo y será éste quien determine en cualquier momento su gobierno.

Es decir, la revocación de mandato al reconocer a los ciudadanos como los poseedores de la soberanía, la cual se encuentra presente al momento en que éstos designan mediante elección libre a sus representantes, resulta lógico pensar que de igual manera puedan destituirlos en cualquier momento¹¹².

Asimismo, a través de la revocación tendremos una *ciudadanía atenta*, ya que no solamente durante los procesos electorales estarán pendientes de la actuación de los servidores públicos; la revocación permite que los ciudadanos no sean solo espectadores en la vida pública sino que participen de ella¹¹³.

Por último, con la revocación de mandato se *fortalece el sistema representativo*, ya que la revocación del mandato modifica la arquitectura del sistema representativo tradicional, más no suprime al sistema representativo; lejos de eso lo fortalece. La revocación de 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 adopción¹¹⁴.

Si el sistema representativo pretende reflejar la voluntad mayoritaria, la institución de la revocación del mandato incentiva dicha posibilidad, “por el simple

¹¹² García Campos, *op.cit.* p.32.

¹¹³ *Ibidem*, p.33.

¹¹⁴ *Idem*.

temor de ser removido o tenerse que defender, motivará en los representantes una actitud más apegada a los anhelos ciudadanos”¹¹⁵.

2.4 Formación ciudadana

Según lo establecido en líneas anteriores, el papel que juega el ciudadano en la revocación de mandato, es el pilar en que se sustenta dicho mecanismo, al ser los electores quienes deciden elegir a su representante popular y de igual forma destituirlo de su cargo.

Lo anterior no sería posible en sociedades donde no exista una cultura cívica, en la que el individuo se interese por los asuntos de orden público, que se generan dentro de su comunidad, de ahí la importancia de la formación ciudadana.

En la actualidad, la calidad de ciudadano es una condición jurídica y política que se adquiere cuando se colman una serie de requisitos; en el caso de México, el artículo 34° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que dicha calidad se obtiene cuando se cumple la mayoría de edad (18 años) y se tenga un modo honesto de vivir.

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, existen tres dimensiones de la ciudadanía que son: la ciudadanía política, civil y la social.

Ciudadanía política. Se integra por el reconocimiento de la condiciones mínimas para que se establezca un sistema democrático, que van desde el reconocimiento del voto, las elecciones limpias, la libertad electoral y todas las vinculadas con el ejercicio de los derechos político electorales¹¹⁶.

¹¹⁵*Idem.*

¹¹⁶Conde, Silvia L., *Formación ciudadana en México*, México, D.F., Instituto Federal Electoral, 2014, p.16.

Ciudadanía civil. Se relaciona con el reconocimiento efectivo ejercicio de los derechos humanos y en la capacidad del Estado para garantizarlos, a través de la creación de normas jurídicas y la cooperación internacional¹¹⁷.

Ciudadanía social. “abarca el derecho a la seguridad y a un mínimo de bienestar y vivir conforme a los estándares predominantes en la sociedad, expresados en los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales”¹¹⁸.

Ahora bien la formación en el contexto sociológico, se refiere a una actuación en el marco de las relaciones sociales, que le permite al hombre establecer vínculos con los demás y con todos los bienes que favorecen la vida humana.

La formación ciudadana, se basa ante todo en el proyecto moral que una sociedad trata de implantar a través de la educación. Tiene como objetivo genérico el de formar mejores ciudadanos y como objetivo específico, el desarrollar en los ciudadanos, las capacidades y competencias necesarias para ejercer sus derechos y las responsabilidades que con ellos se adquieren, como parte integrante de una comunidad política¹¹⁹.

Al hablar de formación ciudadana, nos referimos a la educación moral cívica o en valores cívicos, que se concreta en competencias específicas y que es promovida por la comunidad al objeto de que las nuevas generaciones terminen convirtiéndose en la nueva ciudadanía. A partir de los valores promovidos y potenciados desde éste proyecto, los sujetos despliegan su desarrollo personal hasta alcanzar la suficiente autonomía como para cuestionar, incluso dicho proyecto¹²⁰.

A partir del siglo XX, con la democracia moderna, la formación ciudadana comienza a impartirse en las escuelas públicas de carácter laico, ya que predominó

¹¹⁷*Idem.*

¹¹⁸*Idem.*

¹¹⁹*Ibidem*, p.35.

¹²⁰ Vargas Peña, José M., “Tiempos difíciles para la formación ciudadana: entre la realidad y el ideal”, consultable en: http://www.redeseducacion.net/ciudadania.htm#_ftn2.

en las sociedades occidentales una visión instrumental en la que se valora el vínculo positivo entre educación, desarrollo económico, y democracia, y se afirma con base en estudios comparativos entre países, que ha mayor inversión en educación se incrementa la productividad de los individuos y se registra una mejora en las economías nacionales, lo que a mediano plazo contribuye a consolidar la democracia”¹²¹.

En México a partir de 1810, con la entrada del laicismo se buscó educar a los ciudadanos en el sentido de inculcar a las nuevas generaciones el deber patriótico, la lealtad hacía la nueva nación.

“Con la Constitución de 1857, las Leyes de Reforma de 1857-1861 y la Ley Lerdo de 1874, quedaron definidos los ámbitos de competencia de la iglesia y el Estado, así como el carácter libre y laico de la enseñanza. La noción de educación cívica que prevaleció en este tiempo fue la de fomentar valores patrios hacia la nueva nación, mediante la creación de símbolos, mitos y héroes que favorecieran los lazos sociales, y en instruir a la población sobre las reglas urbanas y las normas de convivencia social”¹²².

Sin embargo, fue hasta los años noventa cuando se comenzaron a realizar estudios en torno a la cultura política de la sociedad, los cuales versaban sobre la participación en los comicios, el conocimiento sobre los derechos político-electorales, entre otras cuestiones.

Los mencionados estudios aunque no tocaban aspectos sobre la educación ciudadana, permitieron establecer la importancia que la educación cívica tendría en las personas, además de “...ofrecer pistas para comprender la racionalidad y el sentido de las acciones y programas nacionales de educación para la ciudadanía”¹²³.

¹²¹Conde, Silvia L., *op. cit.*, p.16.

¹²²*Idem.*

¹²³*Ibidem*, p.18.

En suma, la formación ciudadana está ligada a la evolución democrática, su finalidad consiste en educar más que a ciudadanos, personas:

- Con autonomía moral, interesadas de manera empática en el bienestar común y capaces de desarrollar prácticas solidarias.
- Críticas, capaces de juzgar la actuación de los gobernantes, de tomar decisiones razonadas y de cuestionar las estructuras de dominación y violación a la dignidad humana.
- Que contribuyan al fortalecimiento de los Estados, ejerzan plenamente sus derechos políticos y participen en el mejoramiento de las instituciones y procedimientos democráticos, así como en la democratización de los espacios públicos y privados.
- Capaces de construir con otros un orden social que mejore las formas de relación, de funcionamiento social y contribuya a lograr una vida digna para todos.
- Capaces de usar el conocimiento para la participación, la toma de postura el dialogo o el ejercicio de la función pública.
- Reconocedoras del otro, respetuosas de las diversidades y defensoras de la igualdad de género, la multiculturalidad y todas las formas de pluralismo.
- Con capacidad de dialogo, escucha y resolución no violenta de conflictos.
- Con un alto sentido de la justicia y la legalidad, que conozcan la ley y ejerzan sus derechos y deberes fundamentales.
- Comprometidas con su país y el mundo, con una visión global y consientes de las responsabilidades de la humanidad”¹²⁴.

¹²⁴*Ibidem.*, p.19.

Del estudio realizado, podemos establecer que la revocación de mandato al ser un mecanismo democrático que se ejerce por los ciudadanos, requiere que los mismos cuenten con una formación, que les permita tener una perspectiva clara de los asuntos sociales y actuar en consecuencia.

CAPÍTULO 3

REGULACIÓN DE LA REVOCACIÓN DE MANDATO. UN ESTUDIO COMPARATIVO

3.1 La revocación de mandato en diversos países de Latinoamérica

La noción de revocación de mandato es distinta en Latinoamérica, ya que en primer lugar no todos los países latinoamericanos la contienen en sus ordenamientos legales y aquellos que la incluyen no la conciben de igual manera. Por ejemplo, en Perú aparece en la Constitución nacional para revocar autoridades regionales y municipales; en Panamá se habilita además para Representantes de Corregimiento y para Alcaldes de Distrito; en Colombia se prevé en la Constitución Nacional, pero sólo para destituir a gobernadores y alcaldes, excluyendo otros representantes electivos (congresistas, diputados, concejales, Presidente)¹²⁵.

Desde otra perspectiva, en Ecuador los ciudadanos pueden revocar el mandato a las autoridades de elección popular, por lo que la falta de especificación permite incluir a todos los niveles de gobierno. En Bolivia, se entiende que la revocatoria alcanza además a los niveles nacionales y locales, siendo que toda persona que ejerza un cargo electo podrá ser revocada de su mandato. En Venezuela, su Ley Fundamental la dispone para todos los cargos y magistraturas de elección popular de cualquier nivel¹²⁶.

Asimismo, estos tres países establecen la revocación de mandato como un mecanismo atribuible a la ciudadanía, que le permite a la misma destituir a cualquier autoridad electa popularmente.

¹²⁵Eberhardt, María Laura, “La revocatoria de mandato en América Latina. Su funcionamiento como mecanismo de control ciudadano y de superación de crisis institucionales”, *con distintos acentos*, 26 de octubre del 2014, <http://www.condistintosacentos.com/la-revocatoria-de-mandato-en-america-latina-su-funcionamiento-como-mecanismo-de-control-ciudadano-y-de-superacion-de-crisis-institucionales/>

¹²⁶*Idem*.

Las disposiciones sobre revocación de mandato establecidas en las constituciones de Ecuador, Bolivia y Venezuela constituyen un tipo especial de *recall* debido a los amplios alcances e implicancias políticas del cargo en cuestión, y a su capacidad de modificar el funcionamiento del presidencialismo clásico¹²⁷, por lo que se revisarán de manera más precisa.

a).-Ecuador

La Constitución de la República del Ecuador es el documento fundamental que contiene la organización del país, su forma de gobierno y el funcionamiento del mismo. La primera constitución ecuatoriana que estableció la figura de la revocación de mandato fue la de 1998. Dicho mecanismo fue introducido a raíz de la destitución del presidente Abdalá Bucaram por los diputados del Congreso Nacional en 1997, al ser declarado incompetente para desempeñar el cargo¹²⁸.

La decisión de destituir al mandatario pese a que no se sustentó en ninguna disposición constitucional, estuvo apoyada por diversos sectores de la población, de entre los que destacan los sindicatos e indígenas. De ahí que el presidente interino Fabián Alarcón, convocara a la ciudadanía para realizar una consulta popular, en la que se planteó la pregunta:

*¿Está usted de acuerdo que la Constitución Política contemple el principio de la revocatoria del mandato para quienes, habiendo sido elegidos por el voto popular, incumplan con las normas morales, legales y de eficiencia atinentes al ejercicio de sus funciones, de conformidad con la ley?*¹²⁹.

En esta consulta participaron 4,074,619 ecuatorianos, de los cuales el 60% votó a favor de introducir la revocatoria y el 40% en contra de la misma. Por lo que se incorporó en el ordenamiento constitucional un mecanismo que le permitió al ciudadano destituir a las autoridades antes de terminar su encargo.

¹²⁷*Idem.*

¹²⁸Welp, Yanina y Serdül, Uwe (Coords.), *La dosis hace el veneno...*, cit, p.85.

¹²⁹Welp, Yanina y Serdül, Uwe, “¿Jaque a la representación?...”, cit., p.155.

Sin embargo, debido a los complejos procedimientos y altos requerimientos, la revocación de mandato se encontró inactiva durante un largo periodo, hasta que en el año 2000 el presidente Jamil Mahuad Witt fue destituido de su cargo, al igual que Lucio Gutiérrez en el 2005.

Estas destituciones tuvieron como factor común las presiones desde la sociedad civil a través de mecanismos informales, lo que evidenció la ausencia de un mecanismo institucional que permitiera viabilizar la remoción de la autoridad evitando enfrentamientos internos que desestabilicen el sistema representativo.¹³⁰

En este escenario Rafael Correa conformó el movimiento Alianza País y se postuló como candidato para las elecciones presidenciales del 2006 en Ecuador, obteniendo el triunfo. Posteriormente, conformó una Asamblea Constituyente que contaba con la participación de diversos sectores, la cual se encargó de elaborar y aprobar el proyecto de constitución e introdujo interesantes innovaciones en materia constitucional en relación con su antecesora de 1998¹³¹.

Finalmente, el proyecto de nueva constitución fue sometido a aprobación de la ciudadanía el 28 de septiembre de 2008 a través de *referéndum constitucional*. El proyecto fue aprobado por un total de 4.7 millones de habitantes, por lo que la nueva constitución entró en vigor el día 20 de octubre del mismo año¹³².

Según lo dispuesto por la actual constitución de la República Ecuatoriana, el Ecuador es un Estado democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico que se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada¹³³.

En la república del Ecuador, *la soberanía* radica en el pueblo quien a través de la manifestación de su voluntad, constituye la autoridad, la cual es ejercida a

¹³⁰Welp, Yanina y Serdül, Uwe (Coords.), *La dosis hace el veneno...*, cit., p.86.

¹³¹ Ávila Santamaría, Ramiro, “el constitucionalismo ecuatoriano. Breve caracterización de la constitución de 2008”, en *Tendencias del constitucionalismo en Iberoamérica*, Carbonell Sánchez, Miguel Carpizo, Jorge Zovatto, Daniel, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 950-961.

¹³²Referéndum Constitucional de Ecuador 2008, <http://www.esacademic.com/dic.nsf/eswiki/995046#Resultados>.

¹³³ Constitución de la República del Ecuador, <http://archivobiblioteca.asambleanacional.gob.ec/2008issuu-español>.

través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la propia constitución¹³⁴.

En consonancia con lo anterior, el Capítulo Quinto, titulado “Derechos de participación”, en su artículo 61, establece los derechos de que gozan las ecuatorianas y ecuatorianos, contempla en su punto: “6. *Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular*”.

Del anterior precepto se desprende que cualquier autoridad sin distinción de ámbito será susceptible de ser revocado de su cargo, por lo que se incluye al titular del poder ejecutivo federal.

Asimismo, en el título IV, capítulo primero, sección cuarta, encontramos los numerales 105° y 106°, que respectivamente señalan:

Art.105.- Las personas en goce de los derechos políticos podrán revocar el mandato a las autoridades de elección popular.

La solicitud de revocatoria del mandato podrá presentarse una vez cumplido el primero y antes del último año del periodo para el que fue electa la autoridad cuestionada. Durante el periodo de gestión de una autoridad podrá realizarse solo un proceso de revocatoria del mandato.

La solicitud de revocatoria deberá respaldarse por un número no inferior al diez por ciento de personas inscritas en el registro electoral correspondiente. Para el caso de la Presidenta o Presidente de la República se requerirá el respaldo de un número no inferior al quince por ciento de inscritos en el registro electoral.

Art. 106.- El Consejo Nacional Electoral, una vez que conozca la decisión de la Presidenta o Presidente de la República o de los gobiernos autónomos descentralizados, o acepte la solicitud presentada por la ciudadanía, convocará en el plazo de quince días a referéndum, consulta popular o revocatoria del mandato que deberá efectuarse en los siguientes sesenta días.

¹³⁴*Idem.*

Para la aprobación de un asunto propuesto a referéndum, consulta popular o revocatoria de mandato, se requerirá la mayoría absoluta de los votos válidos, salvo la revocatoria de la Presidenta o Presidente de la República en cuyo caso se requerirá la mayoría absoluta de los sufragantes.

El pronunciamiento popular será de obligatorio e inmediato cumplimiento. En el caso de revocatoria del mandato la autoridad cuestionada será cesada de su cargo y será reemplazada por quien corresponda de acuerdo con la Constitución.

Es así que en la República de Ecuador se establecen como requisitos para presentar la solicitud de revocatoria de mandato del Presidente o Presidenta de la República:

- I. Que se promueva una vez transcurrido el primer año de su gestión y antes del último; para presentar dicha solicitud se requiere del 15% de inscritos en el registro electoral;
- II. Una vez que el Consejo Nacional Electoral, haya aceptado la solicitud, convocará en el plazo de quince días a “revocatoria del mandato” que deberá efectuarse en los siguientes 60 días;
- III. La aprobación de la revocatoria requiere de la mayoría absoluta de los votantes;
- IV. Mientras tanto, la autoridad cuestionada será cesada de su cargo;
- V. Finalmente, una vez obtenida la mayoría absoluta, la Presidenta o Presidente será destituido de su cargo.

b).- Bolivia

En Bolivia, la figura de la revocación de mandato se introdujo en la nueva constitución que se aprobó en referéndum nacional en enero del 2009. Posteriormente, en junio de 2010 se dictó la Ley N° 026 del 30 de junio de 2010 del

régimen electoral. En el 2012, el Tribunal Supremo Electoral dictó un reglamento para los procesos revocatorios del mandato¹³⁵.

Los debates en torno a la institucionalización de la revocatoria estuvieron marcados por el desempeño de una Asamblea Nacional Constituyente, que se desarrolló de manera caótica y donde el ejercicio de los denominados “referéndums revocatorios” a autoridades fue uno de los elementos principales que caracterizaron las pugnas políticas durante la redacción de la Constitución y culminaron con los mencionados referéndums convocados por decreto, previos a la formalización del mecanismo¹³⁶.

Durante el desarrollo de la Asamblea Nacional Constituyente, en noviembre del 2006, se presentó por parte del entonces presidente Evo Morales un anteproyecto de ley que remitió al Congreso para vigilar el desempeño de los prefectos en el cual se posibilitaba que los gobernadores fueran censurados por cualquiera de las dos cámaras del Congreso. Lo anterior, obligaría a los gobernadores a presentar su renuncia ante el presidente, quien decidiría su continuidad en el cargo¹³⁷.

En respuesta, los prefectos José Luis Paredes, prefecto del Departamento de la Paz y Mario Cossio, del Departamento de Tarija, presentaron una contrapropuesta que incluía dos cuestiones fundamentales: la censura presidencial y la revocatoria del mandato¹³⁸.

Sobre la primera cuestión se determinó, que por ser nueve departamentos, si cinco de ellos aprueban por unanimidad la censura del presidente, debería implicar la renuncia del presidente. Respecto a la revocatoria del mandato, Paredes habló de un “referéndum revocatorio” para todas las autoridades electas, en virtud

¹³⁵Welp, Yanina y Serdül, Uwe (Coords.), *La dosis hace el veneno...*, cit., p.137.

¹³⁶*Idem.*

¹³⁷ *Idem.*

¹³⁸ *Ídem.*

del cual el prefecto, el presidente, el diputado uninominal, el asambleísta pueda ser revocado de su mandato a petición de un 5% de que votaron en esa jurisdicción¹³⁹.

En enero de 2007, Evo Morales habló de la posibilidad de plantear un proyecto de ley para revocar, a través de un referéndum, el mandato de las autoridades nacionales, departamentales, municipales y gobernadores que incurran en actos de corrupción, violación de derechos humanos e incumplimiento de la oferta electoral¹⁴⁰.

La citada reforma propuesta por Morales, planteaba el ejercicio de una institución no existente en la constitución vigente en aquel momento. Su propuesta se basó en la interpretación del artículo 4 de la Constitución. De igual forma el mandatario, manifestó su interés por someterse al proceso revocatorio¹⁴¹.

Pese a que la propuesta del presidente no fue considerada, el propósito de normar la institución seguía presente en la agenda del titular del Ejecutivo, por ello el 12 de septiembre de 2007 el presidente Morales insistió, esta vez señalando la necesidad de incluir la revocatoria en el nuevo texto constitucional.

El presidente sostuvo que si el pueblo boliviano eligió a un alcalde y ese alcalde está robando, ese pueblo tiene el derecho de revocar su mandato, ya que el pueblo fue el que le otorgó su calidad de representante¹⁴².

A finales de noviembre de 2007 durante el desarrollo de la Asamblea Nacional Constituyente, fue aprobada la constitución por parte de la mayoría, sin la presencia de los opositores, lo que ocasionó disturbios protagonizados por contrarios del proyecto político.

¹³⁹Welp, Yanina y Serdül, Uwe (Coords.), *La dosis hace el veneno...*, cit., p.139.

¹⁴⁰“Evo acepta referéndum revocatorio y anuncia un proyecto al congreso”, *Diario electrónico los Tiempos*, 13 de enero del 2007, <http://www.lostiempos.com/actualidad/local/20070113/evo-acepta-referendum-revocatorio-anuncia-proyecto-al-congreso>.

¹⁴¹ *Ibidem*, p.139.

¹⁴²“Evo insiste en la revocatoria de mandato”, *Diario electrónico los Tiempos*, 13 de septiembre del 2007, <http://www.lostiempos.com/actualidad/nacional/20070913/evo-insiste-revocatoria-mandato>.

Lo anterior demostró que la idea de institucionalizar la revocatoria no estuvo presente únicamente en la agenda de los actores políticos mayoritarios, sino también en la de aquellos que fueron minoría¹⁴³. La confrontación entre el titular del Ejecutivo y los gobernadores opositores formaba parte de la coyuntura política y dicho choque estaba relacionado con la legitimidad de la Asamblea Constituyente, por lo tanto, con una fuerte crisis.

Ante el escenario anterior, a inicios de diciembre de 2007, casi inmediatamente después de los disturbios producidos en Sucre por la aprobación del texto constitucional, Evo Morales propuso someter a revocatoria su propio mandato y el de los nueve gobernadores del país. Las intenciones del presidente Morales de regular la revocatoria para todas las autoridades de elección popular luego se centraron en la propuesta de llevarlo adelante para el presidente y vicepresidente de la república y los prefectos¹⁴⁴.

Consecuentemente, en un acto informal celebrado en la residencia presidencial en la Paz, Morales entregó al vicepresidente Álvaro García Linera, quien también fungía como máxima autoridad del Congreso Nacional, el proyecto de ley para convocar a los mencionados referéndums. Serían sujetos de revocatoria el presidente y vicepresidente de la república y los nueve gobernadores del país¹⁴⁵.

De esta forma, el 12 de mayo de 2008 se puso en vigencia la Ley No-3850 o Ley de Referéndum Revocatorio del Mandato Popular, cuyo objeto fue establecer los requisitos para la procedencia de la revocatoria del mandato del presidente, vicepresidente y los prefectos de departamento, siendo éstos: 1). Una votación superior al porcentaje de la votación obtenida en la última elección por la autoridad sujeta de la revocatoria; 2). Un número de votos superior al total obtenido en la última elección por la autoridad sujeta de la revocatoria¹⁴⁶.

¹⁴³ *Idem.*

¹⁴⁴ Welp, Yanina y Serdül, Uwe (Coords.), *op. cit.*, p. 141.

¹⁴⁵ “Gobierno presenta plan de revocatoria”, *Diario electrónico los Tiempos*, 10 de diciembre del 2007, disponible en: <http://www.lostiempos.com/actualidad/nacional/20071210/gobierno-presenta-plan-revocatoria>.

¹⁴⁶ Welp, Yanina y Serdül, Uwe (Coords.), *op. cit.*, p. 142.

El referéndum se realizó en agosto de 2008, siendo ratificado el mandato del presidente Morales y del vicepresidente García Linares, así como de seis prefectos departamentales¹⁴⁷.

Analizando la constitución de Bolivia, se observa que se trata de un país unitario social de Derecho, plurinacional comunitario, libre, independiente soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías¹⁴⁸.

La figura de revocación del mandato, se establece en el ordenamiento constitucional en diversos numerales que develan su procedencia, resolución y efectos. En este sentido, el Capítulo Tercero, titulado “Sobre la forma de gobierno”, establece en el artículo 11°, lo siguiente:

Artículo 11.

I...

II. La democracia se ejerce de las siguientes formas, que serán desarrolladas por la ley:

1.-Directa y participativa, por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa. Las asambleas y cabildos tendrán carácter deliberativo conforme a la ley...

En este precepto se observa que la democracia directa y participativa de Bolivia se ejerce a través de diversos mecanismos, dentro de los que se encuentran la revocatoria de mandato.

Asimismo, encontramos que en la Sección II, titulada Presidencia y vicepresidencia del Estado, los numerales 170° y 171° precisan:

Artículo 170. La Presidenta o Presidente del Estado cesará en su mandato por muerte; por renuncia presentada ante la Asamblea Legislativa Plurinacional; por

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 142.

¹⁴⁸ Constitución Política del Estado de Bolivia, disponible en: <http://senado.gob.bo/sites/default/files/marconormativo/Constitucion%20Politica%20del%20Estado%20Plurinacional%20de%20Bolivia.pdf>.

ausencia o impedimento definitivo; por sentencia condenatoria ejecutoriada en materia penal; y por revocatoria del mandato.

Artículo 171. En caso de revocatoria del mandato, la Presidenta o Presidente del Estado cesará de inmediato en sus funciones, debiendo asumir la Presidencia, la persona que ejerza la vicepresidencia, quien convocará de forma inmediata a elecciones a la Presidencia del Estado a realizarse en el plazo máximo de noventa días.

Como se observa en estos artículos, una de las causas de cese en el mandato presidencial es la revocatoria de mandato, y en el supuesto de que suscitarse, le corresponderá al vicepresidente tomar el cargo de titular del Ejecutivo.

De igual forma encontramos que en el Capítulo Cuarto, relativo a Las servidoras y servidores públicos, el artículo 240°, establece:

Artículo 240.

I. Toda persona que ejerza un cargo electo podrá ser revocada de su mandato, excepto el órgano judicial de acuerdo con la ley.

II. La revocatoria del mandato podrá solicitarse cuando haya transcurrido al menos la mitad del periodo del mandato. La Revocatoria del mandato no podrá tener lugar durante el último año de la gestión en el cargo.

III. El referendo revocatorio procederá por iniciativa ciudadana, a solicitud de al menos el quince por ciento de votantes del padrón electoral de la circunscripción que eligió a la servidora o al servidor público.

IV. La revocatoria del mandato de la servidora o del servidor público procederá de acuerdo a Ley.

V. Producida la revocatoria de mandato el afectado cesará inmediatamente en el cargo, proveyéndose su suplencia conforme a ley.

VI. La revocatoria procederá una sola vez en cada mandato constitucional del cargo electo.

En este precepto encontramos que al igual que en Ecuador, la revocación de mandato es aplicable a todas las autoridades, exceptuando al órgano judicial, por lo que también comprende al presidente o presidenta de Bolivia.

El plazo para promover dicha revocatoria será como mínimo, que haya transcurrido por lo menos la mitad del periodo del mandato y antes del último año del mismo. La solicitud de revocatoria procederá por el respaldo del 15% de votantes del padrón electoral, y una vez que se haya promovido la revocatoria, como se estableció en párrafos anteriores, el afectado deberá cesar sus funciones de manera inmediata.

Finalmente, cabe mencionar que en 2012 el Tribunal Supremo Electoral de Bolivia dictó un reglamento para los procesos de revocatoria del mandato, de cuya revisión se desprende las siguientes cuestiones:

- *Los procesos constan de cuatro etapas:*
 - 1) La entrega-recepción de solicitudes de revocatoria.
 - 2) La entrega de libros con los nombres, firmas y huellas dactilares correspondientes.
 - 3) La verificación de los libros y entrega del informe a la Asamblea sobre los procesos solicitados.
 - 4) La votación para decidir si una autoridad de elección popular se mantiene o deja el cargo¹⁴⁹.
- El plazo para solicitar la revocatoria de autoridades nacionales estuvo abierto desde el 30 de julio de 2012, mientras que para las autoridades de nivel subnacional desde el 30 de noviembre de 2012; y se estableció como plazo máximo para la presentación de solicitudes el 22 de febrero del 2013¹⁵⁰.

¹⁴⁹ *Idem.*

¹⁵⁰ *Idem.*

- Luego del registro de las solicitudes en el TSE y una vez que dicho registro era aprobado se debía proceder a recolectar las firmas de apoyo llenando los libros con los nombres, firmas y huellas dactilares correspondientes, los cuales debían ser presentados hasta el 31 de mayo de 2013¹⁵¹.
- Una vez recibidos los libros el TSE tenía hasta 60 días para comparar los nombres, firmas y huellas dactilares de los adherentes con el padrón electoral oficial. Una vez confirmada esta información, se debía dar a conocer, de manera oficial las autoridades se someterían al proceso¹⁵².
- Se estableció el día 8 de diciembre de 2013 como fecha para realizar los referendos¹⁵³.

En la actualidad, los arreglos jurídicos e institucionales que regulan el mecanismo son muy complejos. Es decir, no sólo los requisitos y el proceso que se debe transitar para lograr que se convoque a referendo revocatorio de una autoridad de elección popular son burocráticos, largos y dificultosos, sino que los arreglos normativos desincentivan que actores políticos de diferente origen traten de culminar con éxito un proceso de este tipo.

c).- Venezuela

La Constitución Bolivariana de Venezuela fue adoptada el 15 de diciembre de 1999 mediante un referéndum popular y el 15 de febrero de 2009, fue introducida la primera enmienda, cuyo impulsor fue el presidente Hugo Chávez.

El establecimiento constitucional de la revocación del mandato en la constitución venezolana fue una propuesta central de la primera campaña del mencionado Chávez y de la coalición política que lo respaldó, por lo que se planteó la necesidad de convocar una asamblea constituyente que incorporara la revocatoria del mandato en la nueva constitución¹⁵⁴.

¹⁵¹ *Idem.*

¹⁵² *Idem.*

¹⁵³ *Idem.*

¹⁵⁴ Welp, Yanina y Serdül, Uwe (Coords.), *op. cit.*, p.111.

Sin embargo, la propuesta del establecimiento constitucional de la revocatoria ya se había realizado en marzo de 1992 por la Comisión Bicameral de revisión de la Constitución de 1961, quien presentó proyecto de reforma constitucional al Congreso de la República, en el cual se incluía la revocatoria de mandato de todas las autoridades electas, mediante iniciativa y consulta popular, junto con otros mecanismos de democracia directa, tales como los referendos consultivos, aprobatorios y abrogatorios, diversas modalidades de iniciativa popular y la convocatoria de una asamblea constituyente¹⁵⁵. Dicho proyecto fracasó al ser suspendida la segunda discusión de la reforma constitucional en la Cámara del Senado a finales de 1992.

Pese a lo anterior, la necesidad de incorporar mecanismos de participación ciudadana en la constitución venezolana se hicieron más patentes debido a que la democracia del país y su gobierno, vigente desde 1985, mostraba signos de agotamiento y distorsiones importantes¹⁵⁶; aunado a lo anterior, existía una excesiva partidización de las decisiones colectivas y el monopolio de la participación y representación sociopolítica por parte de los partidos políticos.

Así, en diciembre de 1997 se promulgó la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, que contempló el referendo consultivo de alcance nacional. Esta Ley Orgánica fue la primera expresión que diversificó los canales de participación y de toma de decisiones ciudadanas¹⁵⁷.

La primera vez que se activó el referendo consultivo de alcance nacional ocurrió el 25 de abril de 1999, ya que el presidente había convocado una Asamblea Nacional Constituyente, siendo aprobada por el Consejo Nacional Electoral en febrero del mismo año. Respecto a la convocatoria, produjo gran descontento por lo que se realizó un gran número de consultas e impugnaciones ante la Corte

¹⁵⁵ Kornblith, M., *Venezuela en los noventa: las crisis de la democracia*, Caracas, en Welp, Yanina y Serdül, Uwe (Coords.), p.111.

¹⁵⁶ *Idem.*

¹⁵⁷ *Idem.*

Suprema de Justicia, ya que al momento de la convocatoria no se contemplaba la figura de una Asamblea Nacional Constituyente en la constitución¹⁵⁸.

La Corte Suprema de Justicia, le otorgó a la Asamblea el carácter de supraconstitucionalidad, lo que supuso el abandono de facto de la legalidad emanada de la entonces vigente constitución de 1961. Por ende, la Asamblea Nacional Constituyente fue concebida como originaria y por tanto, no limitada ni subordinada a los llamados poderes constituidos, a partir de lo cual se convirtió en un instrumento para la reestructuración de los poderes públicos y de consolidación de los nuevos ocupantes del poder aún antes de promulgada la nueva constitución¹⁵⁹.

Así, encontramos que la puesta en marcha de los mecanismos de la democracia directa entre 1999 y 2003 fue intensa, ya que carecía del debido desarrollo legal e institucional y requirió de decisiones que no fueron jurídicamente consistentes entre sí, y paradójicamente, en cada oportunidad en que los instrumentos de la democracia directa fueron enarbolados por sectores opositores al gobierno, tropezaron con severos impedimentos para su activación¹⁶⁰.

Los anteriores aspectos se acentuaron en ocasión de la promoción de la revocatoria del mandato presidencial, que se realizó el 15 de agosto de 2004. Después de realizada la revocatoria, se efectuaron dos consultas referendarias de alcance nacional, vinculadas con la reforma de la Constitución de 1999¹⁶¹.

En la primera consulta, realizada el 4 de diciembre de 2007, se sometió a consideración del electorado una ambiciosa propuesta de reforma de la Constitución. Abarcaba materias fundamentales como la reorganización político-administrativa del país, la redefinición del concepto de propiedad, el fortalecimiento de las competencias presidenciales y la reelección indefinida del presidente, la

¹⁵⁸ *Idem*.

¹⁵⁹ *Ibidem*, p. 113.

¹⁶⁰ *Ibidem*, pp.114-115.

¹⁶¹ *Idem*.

consagración de un Estado socialista, la constitucionalización de los consejos comunales del poder popular, de las misiones y de fondos extrapresupuestarios, entre otras¹⁶².

La segunda consulta, realizada el 15 de febrero de 2009, fue propuesta por el presidente respaldado por la Asamblea Nacional. Aquí se sometió a consideración del electorado la enmienda de la Constitución limitada a admitir la elección indefinida de los cargos de elección popular, la cual se concentró exclusivamente en la reelección y ampliación a todos los cargos de elección popular, por lo que se obtuvo un resultado favorable¹⁶³.

La revocatoria de mandato se colocó en el centro de la confrontación y el debate político, “como expresión de la polarización y el antagonismo que caracterizaban las relaciones entre el gobierno y la oposición es aquellas circunstancias, y que siguieron marcando la larga permanencia del presidente Chávez en la presidencia hasta su fallecimiento”¹⁶⁴.

Debido a la gran tensión que se vivía en el país, el presidente convocó a una mesa de negociaciones y acuerdos desde septiembre de 2002 hasta mayo de 2003 en las que estuvo presente durante varios meses el Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA) y representantes del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, entre otros. Se obtuvo como resultado la pertinencia de la revocación del mandato como mecanismo para procurar una solución constitucional, pacífica y democrática, y “Es así como esta figura pasó a ubicarse en el centro del debate y de la acción política en Venezuela y fue reconocida y promovida por la comunidad hemisférica (y más allá de la misma)

¹⁶²Rachadell, M., *Socialismo del siglo XX, Análisis de la reforma constitucional propuesta por el presidente Chávez en agosto de 2007*, Caracas, Venezuela, Funeda, 2007, p.115.

¹⁶³*Idem.*

¹⁶⁴*Idem.*

como el canal institucional apropiado para la tramitación y canalización del conflicto político en el país”¹⁶⁵.

Siguiendo la misma directriz argumentativa, encontramos que en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela se establece que Venezuela es un Estado democrático y social de derecho y de justicia, cuyo Estado tiene como fines esenciales la defensa y el desarrollo de la persona, el ejercicio democrático de la voluntad popular, entre otros¹⁶⁶.

Respecto a la revocatoria del mandato, la Constitución venezolana señala en su artículo 6°: *El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables*. Por lo que en este precepto se reconoce que en el gobierno de la República venezolana existen los mandatos revocables.

De igual forma, el numeral 70° de la Constitución Bolivariana de Venezuela, precisa que:

Artículo 70. Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocación del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico: las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad.

¹⁶⁵ Martínez Meucci, M., Apaciguamiento: *El referéndum revocatorio y la consolidación de la Revolución Bolivariana*, Caracas, Venezuela, Alfa, 2012, p. 88.

¹⁶⁶ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, <http://www.gobiernoenlinea.ve/home/archivos/ConstitucionRBV1999.pdf>

La ley establecerá las condiciones para el efectivo funcionamiento de los medios de participación previstos en este artículo.

El artículo anterior precisa que gracias a los medios de participación ciudadana implícitos en la Constitución venezolana, entre los que se encuentra la revocatoria de mandato, los ciudadanos y ciudadanas pueden participar en todo tipo de actividad política.

Por su parte, el artículo 72° de la constitución de Venezuela ordena:

Artículo 72. Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables. Transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria, un número no menor del veinte por ciento de los electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria de un referendo para revocar su mandato.

Cuando igual o mayor número de electores o electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hubieren votado a favor de la revocación, siempre que haya concurrido al referendo un número de electores o electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los electores o electoras inscritos o inscritas, se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en la ley.

La revocación del mandato para los cuerpos colegiados se realizará de acuerdo con lo que establezca la ley.

Durante el período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato.

A manera de síntesis, el numeral anterior precisa que la solicitud de revocatoria del mandato debe promoverse trascurrido la mitad del periodo para el cual fue electo y deberá ser respaldada por no menos del 20% de electores; será procedente cuando el 25% o un porcentaje mayor electores voten a favor de la misma, una vez que esto suceda, se cubrirá inmediatamente la falta del funcionario.

Asimismo, se puede observar en este estudio comparativo, las constituciones tanto de Ecuador, Bolivia y Venezuela incluyen la revocatoria del mandato en contra de cualquier autoridad electa, incluido el presidente del país del que se trate.

De igual manera, se establece un porcentaje mínimo de electores que soliciten la revocatoria y otro porcentaje superior al que votó en la elección para destituir al funcionario, y cuando esto sucede se cubre inmediatamente la ausencia del titular del ejecutivo por el vicepresidente.

Finalmente, es importante retomar algunos aspectos abordados en líneas anteriores, a efecto de puntualizar los casos en los que se ha ejercitado el mecanismo de la revocación de mandato en estos países, siendo aplicables solo en Venezuela y Bolivia.

En lo respecta a Venezuela, han existido dos procesos revocatorios. El intentado en contra del presidente Hugo Chávez entre septiembre de 2003 y agosto de 2004, que culminó con un referendo el 15 de agosto del 2004 y la ratificación del presidente. A partir de abril del 2016 su puso en marcha un intento de revocatoria contra el presidente Nicolás Maduro. Por desgracia en Venezuela se carece de una ley que regule la revocatoria, a lo largo de los procesos de revocación se han implementado diferentes normas, procedentes tanto del Consejo Nacional Electoral, como del Tribunal Supremo de Justicia¹⁶⁷.

Respecto a Bolivia, antes de la consagración constitucional de la revocación de mandato, se desarrolló en agosto del 2008 un proceso revocatorio mixto, en contra del presidente Evo Morales, el vicepresidente y de los prefectos departamentales¹⁶⁸. Dicho proceso culminó con la revocación de los prefectos de la Paz y de Cochabamba¹⁶⁹.

¹⁶⁷Diccionario Electoral, *op. cit.*, p. 990.

¹⁶⁸Zovato, Daniel, *op. cit.*, p. 23.

¹⁶⁹Diccionario Electoral, *op. cit.*, p. 990.

CAPÍTULO 4

EL PODER EJECUTIVO FEDERAL EN MÉXICO. TITULARIDAD, FACULTADES Y RESTRICCIONES

4.1 División de poderes

Para comenzar el análisis de la división de poderes, es necesario comprender primeramente qué es el poder; en este sentido, “la palabra proviene del latín *potere* que significa autoridad y también mando”¹⁷⁰.

En la filosofía política, se establece la teoría del poder, se representa bajo tres concepciones: la sustancialista, la subjetivista, y la relacional¹⁷¹.

En la concepción sustancialista, aparece el pensamiento de Tomas Hobbes según el cual el poder se traduce en los medios que posee el hombre, mismos que le permitirán tener un bien futuro. Éstos medio pueden ser naturales (dotes como la fuerza e inteligencia) o adquiridos (como la riqueza)¹⁷².

Asimismo, la interpretación subjetivista del poder que es expuesta por John Locke, señala que el poder consiste es una capacidad que tiene el sujeto para obtener ciertos efectos.

En la concepción relacional, como su nombre lo indica el poder se trata de una relación que se da entre dos sujetos, donde el primero obtiene del segundo cierto comportamiento que no se hubiera producido sin la intervención de aquel.

¹⁷⁰ Carpizo, Jorge, *El poder: su naturaleza, su tipología y los medios de comunicación masiva*, disponible en: <https://drive.google.com/viewerng/viewer?url=https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/download/3588/4321>, p. 322.

¹⁷¹ Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, p. 12.

¹⁷² *Idem*.

Para Max Weber el poder se traduce en la “posibilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aún contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad”¹⁷³.

Norberto Bobbio, señala que el poder “es la capacidad de un sujeto de influir, condicionar y determinar el comportamiento de otro individuo”. La relación de poder implica la facultad de dirigir a través de órdenes imperativas que crean la relación mandato-obediencia, como la que se da entre padres e hijos, maestros y alumnos, etcétera¹⁷⁴.

En su acepción general, el poder se refiere al dominio, imperio, facultad y jurisdicción que se tiene para mandar o para ejecutar una cosa. También se puede decir que el poder es la capacidad que posee un actor de la vida política, que en este caso nos referimos al Presidente de la República Mexicana, en tanto titular del poder Ejecutivo Federal, para obligar a otro que recibe el nombre de gobernado, a realizar un acto determinado, cuyo carácter es obligatorio¹⁷⁵.

Para Elisur Arteaga, el poder implica la existencia de una fuerza para dominar o influenciar a otros, caracterizado por la ausencia de obstáculos o inconvenientes para que alguien se imponga a otros¹⁷⁶.

En atención a las definiciones anteriormente señaladas, podemos precisar cuáles son los elementos de la noción de poder:

1) Es un fenómeno social, es una relación entre personas. Es un hombre que vive aislado -como Robinson Crusoe- no se presenta la cuestión del poder.

2) En la relación de poder hay un condicionamiento de la conducta o de la voluntad entre el que ordena y el que obedece.

¹⁷³Carpizo, Jorge, *op. cit.*, pp.322- 323.

¹⁷⁴*Ibidem*, p. 326.

¹⁷⁵ Serra Rojas, Andrés, *Teoría del Estado*, 16°ed., México, Porrúa, 2003, pp. 292-294.

¹⁷⁶Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, México, Oxford, 1999, p.102.

3) Esa relación de poder es de carácter desigual, uno se encuentra en situación jerárquicamente superior.

4) El que ordena tiene los medios para imponerse; no quiere expresarse que necesariamente los tiene que utilizar, pero se encuentran a su alcance por si llega el caso.

5) Esos medios pueden ser de la más diversa índole, como la coacción, la fuerza, los de carácter social, psíquico y económico.

6) En un muy alto grado, no es necesario emplear esos medios para imponerse porque el poder del que ordena se reconoce, expresa o tácitamente. Se obedece por múltiples razones: por miedo, respeto, influencia, persuasión, interés propio, conveniencia, temor al desprestigio social, para “ganarse el cielo” o para no perderlo.

7) Como fenómeno social, el poder es fluido, cambia constantemente la relación entre quien manda y quien obedece, se modifica de acuerdo con circunstancias de tiempo y espacio y con el comportamiento de los actores sociales.

8) Siempre ha existido porque es un elemento indispensable a la vida social, es su energía; en consecuencia, es un dato histórico que se encuentra incluso en las asociaciones más primitivas y a través de los siglos.

9) Es un hecho, en parte, aunque no exclusivamente un fenómeno fáctico y mecánico; pero no es la ley de la selva ni la ley del más fuerte o poderoso. Por ello, elementos importantes de y para el poder son fundamento, legitimidad y finalidades.

El poder es un hecho y una relación, sí, pero no todo poder es legítimo. La falta de legitimidad o su abuso son causas para la desautorización, la desobediencia y la insubordinación. Entonces, el poder no es únicamente una relación fáctica, sino que implica elementos valorativos para que esa relación pueda prolongarse en el tiempo.

10) Es muy importante quien toma la decisión porque para ello debe estar legitimado por el prestigio, la ascendencia, la costumbre, la norma jurídica o el goce del consenso.

11) A cambio de obedecer se espera algo de reciprocidad: beneficios propios, aseguramiento de la existencia, paz, orden, seguridad, protección y respeto a derechos civiles, políticos y sociales, conocimientos o la obtención de una vida eterna feliz.

12) Existen conceptos cercanos al de poder como el de control, el de fuerza- que se refiere a una característica individual- o el de influencia o manipulación, en los cuales no se manifiesta la coacción¹⁷⁷.

Como pudimos observar una de las nociones del poder es su fundamentación, la cual según la filosofía política clásica sostiene no puede ser solo a través de la fuerza, de ahí se deriva la cuestión axiológica entre poder legítimo e ilegítimo.

La consideración sobre la justificación ética que debe ostentar el poder político, ha generado la formulación de diversos principios de legitimidad, es decir las diversas maneras bajo las cuales se ha buscado dar una razón, en referencia de quien ostenta el poder de mandar y a quien debe obedecer¹⁷⁸.

“Todo poder tiende a justificarse, busca su legitimidad y el consenso. Por ejemplo, la legitimidad del poder patriarcal es contribuir al desarrollo físico, intelectual y moral de su hijo; la del poder del profesor es la trasmisión del conocimiento y la formación del joven; la del poder político es la elección democrática de los gobernantes, y la protección y defensa de los derechos humanos; la del poder de las religiones es el auxilio para alcanzar una supuesta felicidad eterna, viviendo de acuerdo con las reglas divinas; la del poder de los medios de comunicación masiva es la información veraz, objetiva y responsable a

¹⁷⁷Carpizo, Jorge, *op. cit.*, pp. 327-328

¹⁷⁸Bobbio, Norberto, *op. cit.*, 120.

la sociedad y la libertad de expresión; la del poder económico es la creación de la riqueza que sea útil a la sociedad”¹⁷⁹.

En este sentido, existen una serie de principios de legitimidad, conocidas como doctrinas en las que se justifica el poder y la obediencia del mismo, por parte de la sociedad:

“Voluntarista. El poder dimana ya sea de los gobernantes o del pueblo.

Naturalista. Se presenta la naturaleza como fuerza originaria o como orden racional, en el primer supuesto, el poder se fundamenta en el derecho ineludible de mandar de unos y de obedecer de otros, lo que se origina naturalmente, independiente de la voluntad humana; en el segundo caso relativo a la naturaleza como orden racional, encontramos que el poder se fundamenta en la capacidad que tiene el soberano para identificar y aplicar las leyes de la razón.

Historia: Se genera en dos contextos, en la historia de cuya autoridad se busca derivar la legitimación es pasada, o futura, en la primera el principio de legitimación se sustenta en la fuerza de las tradiciones, en la que el soberano legítimo es quien detenta el poder desde tiempos inmemorables; “la referencia a la historia futura es uno de los criterios para la legitimación del poder por constituirse”¹⁸⁰.

La legitimidad establece el tipo de relación que existe entre el gobierno y los gobernados, por ello, si la sociedad acepta la legitimidad de su gobierno, entenderá y aceptará que la actuación de éste será la más idónea y justa en beneficio de la comunidad.

¹⁷⁹Carpizo, Jorge, *op. cit.*, p.329.

¹⁸⁰*Ibidem*, pp. 121-122.

Por otro lado, la noción de legitimidad debe ser diferenciada de la legalidad, que erróneamente han sido utilizadas como sinónimos. Al respecto, Bobbio establece que:

a) La legitimidad se presenta como un requisito del poder, mientras que la legalidad como el requisito para ejercer dicho poder.

b) La legalidad es la perspectiva en la que se coloca el titular del poder y la legitimidad, es la perspectiva en la que suele encontrarse el ciudadano.

c) A quien le interesa que el poder sea legítimo es al gobernante y que sea legal es interés del súbdito.

d) “La legitimidad del poder es el fundamento de su poder de obediencia y la legalidad del poder es la principal garantía de su derecho para no ser oprimido”¹⁸¹.

Una vez analizado lo relativo con el poder, así como el fundamento legítimo y legal del mismo, comenzaremos el estudio sobre la división de poderes.

El termino división en el poder implica una separación, en el sentido de que su respectivo ejercicio se deposita en órganos distintos, interdependientes, en donde el poder público no se encuentra centralizado.

El origen de la división de poderes, se remonta a la época de la Grecia antigua, donde el filósofo Aristóteles en su libro “*La Política*” estableció que en la llamada *polis* debía existir una repartición de funciones de la siguiente manera: en primer lugar, estará la asamblea encargada de los asuntos de carácter común; el segundo grupo, estará integrado por los magistrados, ostentadores de la facultad de mando y encargados de juzgar; por último, se encontrará un cuerpo judicial, que se encargará de resolver los conflictos ante los tribunales¹⁸².

¹⁸¹ Carrillo Prieto, Ignacio, *Legalidad y legitimidad: teoría del poder y teoría de la norma*, consultable en: <https://drive.google.com/viewerng/viewer?url=https://revistascolaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/gaceta-mexicana/article/download/24584/22034>, p.136.

¹⁸² Aristóteles, *La Política*, libro V, capítulo XI, XII y XIII.

Posteriormente, el desarrollo formal de la doctrina sobre la división de poderes se dio en Gran Bretaña con John Locke y Montesquieu¹⁸³. Es sus inicios la división de poderes se daba en función del trabajo, y es a partir de Locke, que adquiere una connotación distinta en la que se aplicaría con la finalidad de limitar el poder del soberano¹⁸⁴.

Locke consideraba que el ser humano ejerce dos tipos de poderes: el de conservación personal y de los suyos (de libertad); y el de castigar crímenes relacionados con agravios personales o patrimoniales (autodefensa), mismos que serían transferidos al Estado.

Es así que el Poder Legislativo sería el encargado de regular el cómo las fuerzas de un Estado deben emplearse para la conservación de la sociedad y de sus miembros, mientras que el Poder Ejecutivo, será quien aplique las leyes, además de proteger tanto interés públicos como privados.

Posteriormente, concibió la existencia de un tercer poder al que llamó federativo, que se encargaría de las relaciones exteriores, la guerra y la paz, alianzas, tratados y la demás funciones diplomáticas, cuestiones relacionadas con la seguridad nacional¹⁸⁵.

Para Locke, el poder supremo estaría depositado en el legislativo, al considerarlo el eje político fundamental, encargado de establecer la ley positiva fundamental de todos los estados, "la constitución". Será éste el encargado de velar por la subsistencia de los derechos naturales del hombre para limitar el poder social y fundar el ejercicio real de la libertad¹⁸⁶.

Sin embargo, el principal exponente de una teoría de la división de poderes es Carlos de Secondat Barón de Montesquieu, quien en su obra denominada: *El*

¹⁸³ Vázquez Ramos, Homero, Cátedra nacional de derecho Jorge Carpizo: reflexiones constitucionales, México, Universidad Autónoma de México, 2014, p.152.

¹⁸⁴ *Ibidem*, p. 158.

¹⁸⁵ Locke, John, *El ensayo sobre el gobierno civil*, capítulo V., Consultable en: <http://juango.es/files/lockeensayogobierno.pdf>.

¹⁸⁶ *Idem*.

Espíritu de las Leyes, publicada en 1748, dentro del capítulo relativo a la Constitución Inglesa expresa lo siguiente:

“En cada Estado hay tres suertes de potestad: la potestad legislativa; la potestad ejecutiva de las cosas que dependen del derecho de gentes; y la potestad ejecutiva de las que dependen del derecho civil.

Por la primera, el príncipe o el magistrado hace leyes por un tiempo o para siempre, y enmienda o abroga las leyes hechas. Por la segunda, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadores, establece seguridad, precave las invasiones.

Por la tercera, castiga los delitos o juzga los litigios de los particulares. Llamaremos a ésta última la potestad judicial, y a la otra simplemente potestad ejecutiva del Estado.

La libertad política de un ciudadano es aquella tranquilidad de ánimo que dimana de la opinión que cada uno tiene de su seguridad; y para tener esta libertad, es menester que el gobierno sea tal que ningún ciudadano tenga que temer de otro.

Cuando la potestad legislativa está reunida a la ejecutiva en una misma persona o cuerpo de magistratura, entonces no hay libertad; porque se puede temer que el mismo monarca o el mismo senado haga leyes tiránicas, para ejecutarlas tiránicamente.

Tampoco hay libertad, si la potestad de juzgar no está separada de la legislativa y de la ejecutiva si estuviese anexa a la potestad legislativa, sería arbitraria la facultad de disponer de la vida y de la libertad de los ciudadanos, puesto que el juez sería legislador. Si estuviese unida la potestad ejecutiva, podría el juez tener la fuerza de un opresor”¹⁸⁷.

¹⁸⁷Vázquez Flores, Manuel Alejandro, *Las facultades y restricciones del titular del Poder Ejecutivo Federal*, México, D.F., Ed. Flores, 2015, pp.17-18.

Por lo anterior, podemos determinar que según lo dispuesto por Montesquieu, las potestades deben ser limitadas por ellas mismas para producir la libertad, y observa que dicha circunstancia se presenta en Inglaterra.

En su teoría la división de poderes se lleva a cabo en órganos que realizan funciones específicas de legislación, jurisdicción y administración pública. Por medio de la primera se crea la legislación, que constituye el orden jurídico al que están sujetos tanto gobernantes como gobernados, y la realiza el legislativo, que realiza actos legislativos, llamados leyes, que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas generales, abstractas, impersonales y coercitivas¹⁸⁸.

Por otro lado, la jurisdicción consiste en la actividad tendiente a dirimir las controversias jurídicas que se presentan en la sociedad organizada jurídicamente, que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas particulares, y que sólo afectan o benefician a quienes intervinieron en la contienda jurídica¹⁸⁹.

De esta forma, podemos observar que el principio de la división del poder, surge con la necesidad de limitarlo, a fin de impedir su abuso; de este modo la división de poderes llegó a ser, y continúa siéndolo hasta la fecha, la principal limitación interna del poder público, que haya su complemento en la limitación externa de las garantías individuales.

La división de poderes en México, apareció por primera ocasión en la Constitución Política de la Monarquía Española publicada en Cádiz en 1812, en dio ordenamiento se estableció en sus artículos del 15 al 17, que la función ejecutiva recaía en el rey de España, la legislativa en las cortes junto al rey y la judicial en los tribunales.

¹⁸⁸*Idem.*

¹⁸⁹*Ibidem.*p.19.

Posteriormente la Constitución de Apatzingán, estableció en sus artículos 11 y 12 que los tres poderes no debían ser ejercidos por una sola persona ni corporación.

De igual forma en 1824 la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 6° señaló que el poder supremo se dividiría para su ejercicio en ejecutivo, legislativo y judicial.

Uno de los cambios más importantes respecto a la división de poderes se dio el 15 de diciembre de 1836, cuando la nueva constitución, conocida como de las siete leyes, debido a su integración, estableció en su segunda ley la creación de un cuarto poder conocido como: Supremo Poder Conservador, el cual sería un “árbitro encargado de mantener el equilibrio constitucional entre los poderes sociales, mismo que poseía facultades de restablecer el orden constitucional cuando fuera alterado por alguno de ellos”¹⁹⁰.

Asimismo, la Constitución Federal del 5 de febrero de 1857, estableció en su artículo 50° el principio de la división de poderes en la forma tradicional con la aseveración de que no podrían depositarse más de uno de dichos poderes en una sola persona o corporación.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, Venustiano Carranza se aseguró de inclinar la balanza a su favor y es así que el artículo 49° de la nueva constitución establecería que:

“El Supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de

¹⁹⁰Ramos Quiroz, Francisco, *El control constitucional y la Suprema Corte de Justicia: una perspectiva histórica*, 2°ed., México, Ubijus, 2014, p.40.

facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29¹⁹¹.

Lo anterior se vio fortalecido con otras facultades otorgadas al Ejecutivo Federal, tales como: “su elección directa, la restricción de las causas del juicio de responsabilidad al presidente de la República, la disminución de las sesiones del Congreso de la Unión a un solo periodo, la reducción de la facultad de la Comisión Permanente para convocar oficiosamente a sesiones extraordinarias, etcétera”¹⁹².

Actualmente, el principio de la división de poderes se encuentra establecido en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos desde 1917, de la siguiente manera:

“Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”¹⁹³.

4.2 Sistema político mexicano

Se entiende por sistema político el “conjunto de instituciones que se establecen para organizar los asuntos de gobierno y las relaciones que se fincan entre ellas y con la comunidad política a la que se dirigen”¹⁹⁴.

¹⁹¹ Diario Oficial, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857*, consultable en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf

¹⁹² *Antecedentes y desarrollo del principio de división de poderes en las constituciones de México*, consultable en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2295/7.pdf>, p.24.

¹⁹³ Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, consultable en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf.

¹⁹⁴ Amparo Casar, María, *Sistema Político Mexicano*, 2ªed., México, Oxford, 2013, p. 7

En este sentido, el estudio sistemático del fenómeno político en cualquier agrupación supone, determinar el ámbito del sistema, es decir señalar sus límites y comprender los elementos o las partes que lo integran así como las relaciones recíprocas que guardan entre sí¹⁹⁵.

Los principales sistemas políticos son: parlamentario y el presidencial, los cuales se diferencian en atención a la relación entre ellos y las funciones que cada uno desempeña.

El sistema parlamentario, se caracteriza porque “los ciudadanos eligen sólo a los integrantes del Parlamento o Asamblea Legislativa y son ellos quienes, mediante procedimientos claramente establecidos con base en la regla de la mayoría (que puede ser simple o calificada), eligen, de entre los propios legisladores, al jefe de gobierno pudiendo también, a partir de supuestos y procedimientos normativamente establecidos, destituirlo”¹⁹⁶.

Por otro lado, en el sistema presidencial el poder público se divide a efecto de generar un mejor ejercicio de este; el titular del ejecutivo es electo con independencia del congreso, por un periodo determinado de tiempo; ni el congreso puede destituir al presidente, ni este disolver el congreso; de igual forma el presidente se convierte tanto en jefe de gobierno como en jefe de estado, además de ejercer facultades de índole legislativas.

El origen del sistema presidencial, se remonta a la convención constituyente de 1787 efectuada en Filadelfia, Estados Unidos, que concluyó después de cien días de intensos debates y es considerada como “una de las creaciones más originales de la Constitución de 1787”¹⁹⁷. Por ende, el constituyente de Filadelfia se encontró con una doble problemática al crear un sistema político de ejecutivo electo

¹⁹⁵*Idem.*

¹⁹⁶*Consideraciones Generales sobre los Regímenes presidencial y parlamentario*, consultable en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2295/13.pdf>, p.114.

¹⁹⁷Toinet, Marie France, *El sistema político de los Estados Unidos*, p.125.

(presidencial): por un lado, la amplitud de los poderes presidenciales y la dependencia del poder ejecutivo del pueblo¹⁹⁸.

“Los constituyentes norteamericanos se pronunciaron en favor del fortalecimiento del Poder Ejecutivo para que tuviese una mayor independencia, con el objeto de frenar los posibles abusos de la legislatura y pretendiendo conseguir el equilibrio político necesario entre ambos órganos”¹⁹⁹.

Fue así que se consolidó el régimen presidencialista, con un Poder Ejecutivo capaz de gozar de autonomía, electo a través del voto, facultado para elegir y destituir a los miembros de su gabinete, que constitucionalmente goza de innumerables atribuciones que lo sitúan por encima de cualquiera de los otros (Legislativo y Judicial)²⁰⁰.

Según Jorge Carpizo, el sistema presidencial se caracteriza por:

“a) El poder Ejecutivo es unitario. Está depositado en presidente que es, al mismo tiempo, jefe de Estado y jefe de gobierno;

b) El presidente es elegido por el pueblo y no por el Poder Legislativo, lo que le da independencia frente a éste;

c) El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado;

d) Ni el presidente ni los secretarios de Estado pueden ser miembros del Congreso;

f) El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del Congreso;

¹⁹⁸*Idem.*

¹⁹⁹ Villanueva Gómez, Luis Enrique, “La división de poderes: teoría y realidad”, en Vázquez Ramos, Homero, *Cátedra nacional de derecho Jorge Carpizo. Reflexiones constitucionales*, México, UNAM, 2014, p.164.

²⁰⁰*Idem.*

g) El presidente no puede disolver el congreso, pero el Congreso no puede darle un voto de censura”²⁰¹.

Es así que en atención a las características del sistema presidencial anteriormente señaladas, podemos determinar que México cuenta con dio sistema, ya que el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el poder de la Federación se divide para su mejor ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, con la restricción de reunir dos o más poderes en una sola persona o corporación; además en posteriores preceptos se establece que el Congreso y el Presidente con electos mediante el voto popular, para ejercer su cargo durante un periodo determinado; y por último al Ejecutivo se le otorga la facultad para designar y remover libremente a los integrantes de su gabinete.

Para Salvador Valencia, el motivo de que México adoptará un sistema presidencial, se debe a: “una arraigada tradición: de las épocas indígenas y colonial heredamos un Ejecutivo fuerte, autoritario, que al concluir la independencia fue sustituido por los caudillos militares y después por los civiles, para desembocar en el Ejecutivo contemporáneo, de poderosa influencia jurídica y política”²⁰².

Por otro lado, el desarrollo del sistema presidencial en México se dio de la siguiente manera:

La Constitución de Apatzingán de 1814 fue el primer instrumento jurídico que estableció el principio de la división de poderes y estipuló que el poder Ejecutivo, entonces llamado Supremo Gobierno, “era una corporación colegiada integrada por tres individuos elegidos por el Congreso, que se alternaban en la Presidencia cada cuatro años”²⁰³.

Con la Constitución Federal de 1824, se concentra el poder Ejecutivo en un solo individuo llamado Presidente de la República, cuya elección se haría de manera

²⁰¹ Consideraciones generales sobre los regímenes presidencial y parlamentario, *op. cit.* p.114.

²⁰² Valencia Carmona, Salvador, “El Poder Ejecutivo mexicano”, en Reyes Salas, Gonzalo, *Sistemas políticos contemporáneos*, México, Oxford, 2009, p. 147.

²⁰³ Martínez Hernández, Salvador, *op. cit.*, p. 45.

indirecta, por un periodo de cuatro años, se admite la reelección no de forma inmediata y se establece la figura de un vicepresidente que sería el sucesor del presidente si éste llegara a faltar.

Dentro de las facultades que ostentaba el Presidente, encontramos la del nombramiento de altos funcionarios, la de veto suspensivo, iniciativa legal, facultad reglamentaria, entre otras.²⁰⁴.

Las Siete Leyes Constitucionales de 1836, conocido como el primer ordenamiento de carácter centralista, en dicho ordenamiento se suprimió la figura de la vicepresidencia, se le otorga la facultad exclusiva de nombrar secretarios de Estado, gobernadores de los departamentos, empleados diplomáticos, cónsules y demás funcionarios de alto nivel.

En los que respecta a las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, el sistema presidencial se radicaliza debido a la concentración de poder político, jurídico y económico en la figura del presidente.

Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, en la que se suprimía la vicepresidencia y se retoman los postulados de la constitución de 1824 respecto al sistema presidencial.

La Constitución Federal de 1857, el Ejecutivo es unipersonal, se deposita en la figura del Presidente de la República y en caso de ausencia de éste sería sustituido por el Presidente de la Suprema Corte, se continuó con la facultad de nombramiento de altos mandos y se suprimió la figura del veto por parte del Ejecutivo Federal.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se le dotó al titular del ejecutivo de amplias facultades al grado de ser considerado una figura omnipotente, se establecieron controles por parte del legislativo que en la

²⁰⁴Villanueva Gómez, Luis Enrique, op. cit., p.176.

práctica no se implementaron ya que ninguno establecía que el ejecutivo quedara supeditado al congreso.

A partir de 1940 el presidente adquiere una serie de facultades más allá de las establecidas en el ordenamiento constitucional, se vuelve el titular de su partido que será el de mayor presencia en el congreso, lo representa ante todos los sectores y grupos que lo comprenden, acercándolo más a la sociedad.

Determina quién será el próximo en sucederlo ya que se desarrolló la figura del llamado *dedazo* que consistía en la “capacidad decisoria prácticamente ilimitada del ejecutivo acerca de quién sería su sucesor, antes de que esta decisión fuera tomada, sucedía una lucha a muerte entre los integrantes más importantes del gabinete presidencial”²⁰⁵.

Es decir, las sucesiones presidenciales tales como se llevaron a cabo fueron una forma de transmisión del poder político completamente autoritaria, vertical e impositiva, pero sumamente eficaz y exitosa²⁰⁶.

A partir de los años sesenta se dan una serie de movimientos, entre ellos estudiantiles, obreros, sindicales, entre otros en los que el partido en el poder, no salió bien librado, por ende la figura del presidente se vio desacreditada ante la sociedad mexicana.

Por lo anterior, en 1970 se da un intento de renovación del régimen representado por el titular del ejecutivo, a través de una serie de reformas en materia electoral en la que se introdujo la representación proporcional y se reconoció a otro partido, en decir el que se encontraba en el poder iba cediendo terreno²⁰⁷.

Fue con el entonces presidente Carlos Salinas que el país volvió a sumirse en un sistema presidencial autoritario, ya que utilizó la presidencia para incluir a su

²⁰⁵Carbonell, José (coord.), *El fin de las certezas autoritarias: hacia la construcción del nuevo sistema político y constitucional para México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p.73.

²⁰⁶*Ibidem*, p.74.

²⁰⁷*Ibidem*, p.125.

círculo privilegiado al poder, además de romper muchas normas y equilibrios del propio sistema²⁰⁸.

A partir del 1° de septiembre de 1997, el ejecutivo quedó limitado en su actuar por un congreso más autónomo y con facultades para obstaculizar los deseos de presidente, por lo que el presidencialismo omnipotente soberano se acabó, se vio sumamente restringido²⁰⁹.

En dicho periodo se dispersó el poder de la presidencia y las elecciones volvieron a la normalidad. Como consecuencia, el 02 de julio del 2000 el partido en el poder perdió la elección para Presidente de la República, lo que significó un gran avance en la vida democrática del país²¹⁰.

Sin embargo, como pudimos observar el sistema presidencial en México en gran parte de su desarrollo en el país, ha sido autoritario, y con ello ha permitido la desigualdad social y la inconformidad con el mismo.

Es así que “el sistema actual ya no puede generar estabilidad. Lo único que permitiría salir de la turbulencia previsible es una gran obra de reconciliación y visión política nacionales. Es decir construir a partir de un gran apoyo y un gran acuerdo social el nuevo sistema político presidencialista y democrático que permita dar cauce al torrente de inconformidad y frustración que se acumula y se desborda”²¹¹.

²⁰⁸*Ibidem*, p.136.

²⁰⁹*Ibidem*, p.163

²¹⁰*Ibidem*, p.168.

²¹¹ Barón Fuentes, Ernesto, *Sistema Político Mexicano* p. 150.

4.3 Titularidad, facultades y restricciones del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

En lo que respecta a la titularidad del poder Ejecutivo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla la figura del presidente en su artículo 80, en los siguientes términos:

Artículo 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

Como podemos observar en el citado artículo el poder ejecutivo, se ostenta en un solo individuo por lo que su carácter es unilateral, contrario a lo que ocurre en un régimen parlamentario, donde es un órgano colegiado el titular del poder legislativo.

De igual forma, dicho precepto “nos precisa con toda claridad que el jefe y depositario único del Poder Ejecutivo Federal, es el Presidente de la República, así él es el primero mandatario, representante de la Nación y jefe de las instituciones públicas del país; es además, superior de todas las Secretarías y demás dependencias y entidades federales, siendo nuestro sistema, por decisión eminentemente constitucional, de tipo presidencial”²¹².

La elección del titular del poder ejecutivo, se hará conforme a lo dispuesto por el numeral 81° del citado ordenamiento:

Artículo 81. La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral.

Es decir que es el pueblo quien a través del voto, designa directamente a su presidente, con la elección directa el presidente adquiere gran legitimidad, la cual le

²¹²Gámiz Parral, Máximo N., “Constitución Política de los Estados Unidos comentada”, en Vázquez Flores, Manuel Alejandro, *Las Facultades y Restricciones del Titular del Poder Ejecutivo Federal*, México D.F., Ed. Flores, 2015, pp. 165-166.

permite actuar con libertad ante los otros poderes ya que cuenta con el respaldo ciudadano.

Siguiendo la misma directriz argumentativa, el artículo 82° constitucional, establece los requisitos que debe acreditar el candidato que aspire a ocupar la presidencia de la república y que consisten en:

Artículo 82. Para ser Presidente se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años.
- 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.
- IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.
- V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección.
- 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; y
- VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.

Respecto a los requisitos para ser presidente, es de destacar que la fracción I, al señalar que al aspirante a la Presidencia de la República, deberá ser ciudadano mexicano por nacimiento, deja de lado a los naturalizados, la razón, se debe al temor que se viene gestando desde épocas pasadas, que se nutre con la idea de que el presidente “venda la patria” o actué conforme a los intereses del lugar donde lo vio nacer.

En este sentido, cabe resaltar que pese a que nos encontramos en una época en la que los derechos humanos son la cúspide de toda normativa nacional como internacional, resulta increíble que nuestra carta magna, no permita a un

naturalizado la oportunidad de contender por la titularidad del Ejecutivo Federal, con ello atentan en contra de la soberanía del pueblo, ya que ellos son quien deben decidir si dan su voto a un ciudadano sea naturalizado o no.

En lo que respecta a la fracción II, el señalar una edad mínima para aspirar al cargo, se fundamenta en la idea de la madurez intelectual, que según el legislador será la adecuada en ese entonces.

Respecto a la fracción III, se debe a que la persona que busque acceder al cargo de presidente debe enterado de la realidad social del país, el que no haya vivido en él durante un periodo cercano podría ser perjudicial, al desconocer las necesidades inmediatas del país.

Por su parte la fracción IV, se justifica por virtud del principio de la separación iglesia- Estado, además de que se tiene la creencia firme de que el ministro obedecerá a intereses distintos a los del país. Lo anterior, no deja de ser discriminatorio, en atención a que el ciudadano mexicano está en su derecho de participar en la vida democrática de su país sin importar la profesión o el oficio que desempeñe siempre y cuando con él no se transgreda la ley.

En lo que respecta a la fracción V, debemos recordar que en épocas pasadas, las fuerzan armadas han sido principalmente quienes han actuado en contra del poder establecido, a través de los llamados golpes de Estado. Por ende, se establece la previsión para que las fuerzas armadas no quieran apoderarse a través de las armas de la presidencia, de ahí que se exija la separación del servicio activo seis meses antes de la contienda.

La fracción VI, pretende garantizar igualdad en la contienda, ya que al desempeñarse como funcionario público en un periodo cercano a la elección presidenciales y buscar el cargo, sería perjudicial, debido al grado de injerencia que el presidente en turno puede tener respecto de las elecciones y a quien podría sucederlo. Pese a lo establecido en dicha fracción, la prohibición no ha resultado

favorable, ya que los intereses partidistas no se dejan a un lado por estar retirado seis meses de alguno de los cargos antes mencionados.

Finalmente, la fracción VII, que remite a las prohibiciones señaladas en el artículo 83° constitucional, precisa las causas de incapacidad que imposibilitan al ciudadano el desempeño del cargo de presidente, dentro de las que se encuentran el que el ciudadano haya desempeñado anteriormente el cargo de presidente de la república electo popularmente, con el carácter de interino o sustituto, o haya asumido provisionalmente la titularidad del ejecutivo federal.

Asimismo el artículo 83 constitucional, establece el periodo en el que el presidente comenzara su encargo:

Artículo 83. El Presidente entrará a ejercer su cargo el 1° de octubre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente o con el carácter de interino o sustituto, o asuma provisionalmente la titularidad del Ejecutivo Federal, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

Dicho ordenamiento antes de la reforma político-electoral del 10 de febrero del 2014, establecía que el presidente entraría a cumplir su cargo hasta el 1° de diciembre, lo que permanecerá hasta que surta efectos la reforma, es decir comenzará a aplicarse a partir del 2024.

Es decir que el actual presidente Andrés Manuel López Obrador, quien tomo protesta el 01 de diciembre del 2018, deberá concluir su encargo el 01 de octubre del 2024, por lo que se convertirá en el primer presidente contemporáneo en ostentar un cargo menor a seis años.

De igual forma, en éste artículo se asienta la prohibición que tiene el presidente para reelegirse. En este sentido, cabe recordar que la citada reforma político-electoral, estableció que los presidentes municipales, los diputados tanto locales como federales y los senadores, pudieran reelegirse.

Por otro lado, los artículos 84° y 85° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen, respectivamente, lo siguiente:

Artículo 84. 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.

Artículo 85. Si antes de iniciar un periodo constitucional la elección no estuviese hecha o declarada válida, cesará el Presidente cuyo periodo haya concluido y será presidente interino el que haya designado el Congreso, en los términos del artículo anterior.

Si al comenzar el periodo constitucional hubiese falta absoluta del Presidente de la República, asumirá provisionalmente el cargo el Presidente de la Cámara de Senadores, en tanto el Congreso designa al presidente interino, conforme al artículo anterior.

Cuando el Presidente solicite licencia para separarse del cargo hasta por sesenta días naturales, una vez autorizada por el Congreso, el Secretario de Gobernación asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo.

Si la falta, de temporal se convierte en absoluta, se procederá como dispone el artículo anterior.

En este sentido, los artículos antes mencionados establecen la forma en que el presidente puede ser removido o sustituido de su cargo, además del título que ostentarán quienes continúen al frente del Ejecutivo Federal y a quienes Arteaga Nava define de la siguiente forma:

“a) Presidente Interino es la persona en la que se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión cuando falta el Presidente titular por muerte, renuncia, licencia o destitución, durante los dos primeros años de un sexenio, o cuando el Presidente electo no se presenta para asumir el cargo el Primero de Diciembre, o el día señalado por el Congreso de la Unión.

El Presidente Interino lo nombra el Congreso de la Unión; se erige en Colegio Electoral, en asamblea única, y cuenta con la concurrencia de cuando menos las dos terceras partes del número total de los integrantes de ambas Cámaras; la designación se hace por simple mayoría y en escrutinio secreto.

Con el fin de evitar que el Presidente Interino se prolongue indefinidamente por el hecho de no haber elecciones, la Constitución confía al Congreso de la Unión la facultad exclusiva de lanzar la convocatoria, y señala que deberá hacerlo en un plazo improrrogable no mayor de diez días; las elecciones deben celebrarse en un plazo no menor de catorce meses ni mayor de dieciocho.

Se denomina interino porque como la etimología del término lo indica, interino, en tanto ejerce el poder por nombramiento del Congreso mientras no se celebren y califiquen las elecciones, y el electo asuma el poder.

La constitución también designa Presidente Interino al que designa el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en los casos de faltas temporales del Presidente; el que designa la Comisión Permanente no puede permanecer más de treinta días”²¹³.

b) Presidente Sustituto es la persona en la que se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, en caso de que faltare el titular durante los últimos cuatro años de un sexenio, es designado por el Congreso de la Unión, actúa como el Colegio Electoral en escrutinio secreto y por mayoría de votos.

El Presidente Sustituto se encarga de concluir el periodo presidencial.

c) Presidente Provisional es la persona en la que se deposita transitoriamente el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Federación cuando falta el titular. Lo designa la Comisión Permanente en caso de que no esté reunido el Congreso de la Unión; una vez hecha la designación debe convocar ella misma a aquél para que, a su vez, designe al Presidente que legalmente corresponda.

²¹³ Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, pp. 299-300.

La designación deberá hacerse por simple mayoría de los presentes; si el quórum de la Permanente es, como se lleva en la práctica, más de la mitad de sus integrantes, la designación la harán diez legisladores, lo que es muy peligroso, a pesar del corto tiempo en que teóricamente ejerce su cargo”²¹⁴.

Ahora bien, en lo que respecta a la naturaleza de las facultades que ostenta el titular del Ejecutivo Federal, actualmente se dividen en cuatro grupos:

“*Políticas*, que se refieren a la conducción del sistema político en general, con manifestaciones tales como las relaciones con los otros poderes, la representación internacional, etcétera.

Administrativas, por las que se encarga de aplicar la ley a las causas no controvertidas, dando unidad a toda la burocracia.

Económicas, por las que el presidente interviene en la regulación de la economía a través de elemento como el gasto y la inversión pública, la política bancaria y fiscal, el comercio internacional, etcétera.

Sociales, como son la educación, el trabajo, la seguridad social, el campo, etcétera”²¹⁵.

Ahora bien, las facultades y obligaciones constitucionales del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se estipulan en el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo

²¹⁴*Ibidem*, pp.171-172

²¹⁵Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, *El derecho en México una visión de conjunto*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991, t. III, p.1776.

nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

Los Secretarios de Estado y los empleados superiores de Hacienda y de Relaciones entrarán en funciones el día de su nombramiento. Cuando no sean ratificados en los términos de esta Constitución, dejarán de ejercer su encargo.

En los supuestos de la ratificación de los Secretarios de Relaciones y de Hacienda, cuando no se opte por un gobierno de coalición, si la Cámara respectiva no ratificare en dos ocasiones el nombramiento del mismo Secretario de Estado, ocupará el cargo la persona que designe el Presidente de la República;

III. Nombrar, con aprobación del Senado, a los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda y a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica;

IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales;

V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes;

VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;

VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76;

VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión;

IX. Intervenir en la designación del Fiscal General de la República y removerlo, en términos de lo dispuesto en el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución;

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente;

XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;

XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación;

XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales;

XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria;

XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;

XVII. En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión;

El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición.

XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;

XIX. Objetar los nombramientos de los comisionados del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución hechos por el Senado de la República, en los términos establecidos en esta Constitución y en la ley;

XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Del citado precepto extraeremos primeramente las facultades que son:

a) *Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.* Esta facultad se da en virtud de la colaboración que debe existir entre los poderes de la unión. El ejecutivo interviene en tres momentos: la iniciativa, el veto y la promulgación o publicación de leyes.

Con el término proveer se hace alusión a la obligación del presidente de facilitar la ejecución de las leyes, de forma que dicho precepto sí contendría la facultad de expedir disposiciones generales que sean el medio adecuado para poder observar la ley²¹⁶.

Por otro lado la ejecución de una ley, se refiere a la “realización de los actos necesarios para hacer efectiva en casos concretos, la ley del Congreso”²¹⁷.

b). *Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.* Es una de las

²¹⁶Fraga, Gabino, “Derecho administrativo”, en Vázquez Flores Manuel Alejandro, *Facultades y Restricciones del titular del Poder Ejecutivo Federal*, México, D.F., Ed. Flores, 2015, p.181.

²¹⁷ Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, *op. cit.*, p.1768.

facultades más importantes que ostenta el titular del ejecutivo, la doctrina divide en tres grupos los nombramientos que realiza:

-Nombramientos libres, en los que se incluye los correspondientes a los secretarios de Estado, Procurador General de la República;

-Nombramientos sujetos a la ratificación del senado, con tal ratificación nombra a los funcionarios de alto nivel;

-Nombramientos realizados con sujeción a lo dispuesto en leyes ordinarias, en este sentido el presidente nombra y remueve libremente a los empleados de la unión, cuyo nombramiento o remoción no este especificado de otro modo en la constitución.

c). *Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea del Ejercito, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.* Es por ello que el presidente se convierte en Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y tiene a su disposición al ejército, fuerza aérea, armada, etcétera.

e). *Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.* Esta facultad es relativa a la defensa exterior, ya que se deriva de un mandato y una voluntad eminentemente presidencial para declarar la guerra en contra de alguna nación extranjera²¹⁸. El presidente puede ordenar las estrategias y movimientos militares durante una guerra y hasta asumir la conducción directa de la misma.

f). *Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.* Esta facultad se establece respecto a la ayuda que debe brindar el titular del ejecutivo federal, al Poder Judicial de la federación, para efecto

²¹⁸*Ibidem*, p.190.

de darle cabal cumplimiento a las sentencias y órdenes de los jueces, magistrados de circuito y ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación²¹⁹.

g). *Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales.* El indulto “consiste en la remisión que hace el ejecutivo de una pena impuesta en sentencia irrevocable²²⁰.

“Existen dos clases de indultos a saber: El indulto necesario y el otorgado por gracias; el primero se origina automáticamente en vicios, errores o deficiencias graves en los procesos penales que implican la inocencia del sentenciado o la disminución de su responsabilidad penal, ahora bien, también opera de manera automática el indulto necesario en el caso de la vigencia de una nueva ley, que no considera delictuoso el hecho u omisión que se encontraba previsto como tal por otra ley anterior, bajo la que el reo fuera sentenciado en este supuesto”²²¹.

h). *Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.* Se refiere a que al Presidente de la República, también le corresponde el conceder privilegios exclusivos, por tiempo limitado a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria con el fin de impulsar en ésta forma, el desarrollo económico sustentable, de nuestro país y así premiar al esfuerzo individual realizado²²².

Ahora bien, desde el punto de vista de Vázquez Flores, el titular del Poder Judicial Federal cuenta con las siguientes restricciones:

“1.- Nombramiento de ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del senado.

²¹⁹*Ibidem*, p.192.

²²⁰*Ibidem*, p.1770.

²²¹ Vázquez Flores, Manuel Alejandro, op. cit., p.193.

²²²*Idem*.

2.-Nombrar con aprobación del senado, a los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales y los empleados superiores de hacienda.

3.-Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.

4.- Designar con ratificación del senado, al Procurador General de la República.

5.- Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y someter sus licencias y renuncias a la aprobación del propio senado”²²³.

Como podemos apreciar, las restricciones lo son en el sentido de que requiere de autorización de otro de los poderes de la unión para poder realizar la actividad que la propia constitución le establece. En consecuencia, el constituyente se las ingenió para que fuera el propio legislativo el que marcara el límite de sus atribuciones, al ejecutivo federal.

²²³*Ibidem*, pp.198-204.

CAPÍTULO 5

PROPUESTA DE INCLUSIÓN DE LA REVOCACIÓN DE MANDATO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

5.1 Iniciativas presentadas para introducir la revocación de mandato presidencial.

Con el presente capítulo se establecerá todo lo relativo a las propuestas que se han presentado tanto en la cámara de senadores como en la de diputados respecto a la introducción de la figura de revocación de mandato aplicable al presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

De igual forma analizaremos la postura que a través de criterio jurisprudencial ha emitido la suprema corte de justicia de la nación respecto al tema en cuestión.

Finalmente, se habrá de plasmar la propuesta de reforma y adición a nuestra constitución política respecto a la inclusión de la revocación de mandato como mecanismo de participación ciudadana.

Las iniciativas más recientes que se han presentado a efecto de introducir la figura de revocación de mandato presidencial son las siguientes:

En el mes de noviembre del 2011, se presentó iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 40, 41, y adiciona la fracción XXIX-Q al 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por el que se expide la Ley de Revocación de Mandato, que presenta el diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia, del grupo parlamentario del PT.

En la mencionada iniciativa se establece que la revocación de mandato es un instrumento de la democracia directa-participativa que le permitirá al ciudadano

destituir a cualquier funcionario de gobierno que haya sido electo popularmente tanto del poder ejecutivo como del legislativo.

Establece que la revocación de mandato se fundamenta en los principios de la soberanía popular, representación y rendición de cuentas a través de los cuales el pueblo ejerce su soberanía.

Precisa en su exposición de motivo que en América Latina, son pocos los países que contemplan la revocación y aquellas constituciones que la contemplen en sus constituciones, en la mayoría de los casos sólo se centran al ámbito estatal o municipal.

Continúa manifestando, que si bien es cierto que la revocación de mandato se configura en el numeral 115° de la constitución federal, como facultad de los congresos locales al establecer en su fracción I, párrafo tercero que:

“Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y *suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros*, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficientes para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convenga”.

De igual forma, en la mencionada iniciativa se propone la expedición de la Ley de Revocación de Mandato, que consta de 3 capítulos y 16 artículos, en los que se establecen el concepto de revocación de mandato, quienes estarán sujetos a dicha ley, así como los requisitos y procedimiento de revocación.

La mencionada reforma, fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales el 11 de julio del 2012.

El 23 de octubre del 2014, el Senador Zoé Robledo Aburto, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LXII Legislatura del H. Congreso de la Unión; presentó iniciativa con proyecto de decreto por el que

se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Revocación de Mandato.

En la citada iniciativa durante la exposición de motivos se precisa que el aumento de la violencia de los últimos años sólo evidencia la falta capacidad de las autoridades para dar solución a los conflictos tal es el caso de Ayotzinapa que es una expresión más de la crisis social latente en la que se encuentra la sociedad mexicana.

Continua señalando que debe otorgarse a los ciudadanos la facultad para deponer al gobierno que no cumpla con su deber, ya sea por acciones indebidas o por omisiones en sus obligaciones.

Se considera que al instituir la revocación de mandato la autoridad tendrá que volverse más respetuosa de la ley y cumplir con las promesas que durante su campaña haya realizado, ya que estará sujeto a un constante examen en el que tendrá la certeza de que su encargo puede durar menos de seis años en caso de no cumplir con las promesas que le llevaron a obtener la victoria.

Además sostiene que la revocación de mandato puede ofrecer también una salida democrática y legal a situaciones de crisis políticas en las entidades de la Unión y en el país, lo que coadyuva a la restauración de los medios de comunicación entre sociedad y gobierno.

En esta iniciativa se otorga la revocación de mandato al ciudadano como un derecho político-electoral, que le permitirá no solo participar en la selección de su presidente, sino en la destitución del mismo en caso de que éste no cumpla con sus propuestas y deje de realizar efectivamente su encargo.

La iniciativa se turnó a las comisiones unidas de puntos constitucionales, de gobernación y de estudios legislativos, para su análisis y dictamen.

Finalmente el 30 de abril de 2018, su tramitación concluyó con el *acuerdo de la mesa directiva para la conclusión de iniciativas presentadas por senadores que*

se encuentran pendientes de dictamen en la cámara de senadores, en el que el pleno de la cámara de senadores da por concluidas en su trámite legislativos, las iniciativas presentadas por los Senadores de la República, que al 31 de agosto del 2017 se encuentren pendientes de dictamen por comisiones y resolución por parte del pleno de dicha cámara.

Por lo anterior, la iniciativa al no haber sido dictaminada por las respectivas comisiones, se remitió al archivo histórico y memoria legislativa, para su resguardo.

El 25 de septiembre del 2018, fue presentada ante la Cámara de Diputados, la Iniciativa con carácter de decreto por el que se reforman los artículos 35, 36, 41,73 fracción XXIX-Q y 99 y 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de revocación de mandato²²⁴.

La iniciativa fue presentada por la diputada Merary Villegas, integrante del grupo parlamentario de Morena y quien al subir a tribuna señaló que: “En democracia, son los ciudadanos, los que hacen posible, por medio de su voto que una persona ejerza el poder, pero cuando esa persona falle en su propósito, cuando distorsione el camino o pierda el rumbo, cuando cometa acciones que denigren su investidura o vayan en contra de nuestra soberanía y principios fundamentales como nación, la sociedad tiene el derecho de revocarle su mandato”²²⁵.

La iniciativa presentada en su exposición de motivos, establece que:

“El fundamento esencial de la revocación de mandato no es sólo que la ciudadanía tenga mayores elementos de participación en el gobierno, sino el reconocimiento ineludible de que la soberanía dimana de la voluntad del pueblo. La revocación de mandato es la manifestación plena de la voluntad social, en tanto que permite a la ciudadanía sustituir, democráticamente, a los gobernantes previamente elegidos popularmente. La revocación de mandato no solo obliga al gobernante a

²²⁴ Gaceta Parlamentaria, año XXI, número 5121-II, consultable en : <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

²²⁵Rosas, Tania y Aleman, Vanessa, “Presenta Morena iniciativa de revocación de mandato del presidente” *Excelsior*, 27 de septiembre del 2018, consultable en: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/presenta-morena-iniciativa-de-revocacion-de-mandato-del-presidente/1267946>.

estar atento a los intereses generales, sino que también lleva a la sociedad a mantenerse constantemente involucrada en las decisiones y en los resultados del gobierno”²²⁶.

Además, se estipula que “la revocación de mandato, podría ser una herramienta de la democracia para requerir cuentas y, en su caso, llevar a cabo la remoción de un servidor público por el desempeño de su cargo, especialmente éste fue elegido a través del voto de los ciudadanos, como es el caso del Presidente de la República, es relevante que el mismo puede tener limitantes en su aplicación, a efecto de no vulnerar las instituciones y principios que prevalecen en un Estado democrático”²²⁷.

Las reformas planteadas en la iniciativa citada a los preceptos constitucionales en materia de revocación de mandato consisten en:

“Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

I. a la VII....

VIII...

1º...

2º...

*3º. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, ni las garantías para su protección; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; las **tasas impositivas y los montos del financiamiento público**; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta.*

4º...

5º. La consulta o consultas populares se realizarán una vez al año, el primer domingo de julio;

6º-7º...

²²⁶Idem.

²²⁷Idem.

IX. Votar en los procesos de revocación del mandato del Presidente de la República, los que se sujetarán a lo siguiente:

1o. El proceso de revocación de mandato se realizará el mismo día de la jornada electoral federal en la que sólo se elijan diputados federales.

Para los efectos del párrafo anterior, el proceso de revocación de mandato se solicitará ante alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión de conformidad con el apartado 2o de esta fracción durante el primer periodo ordinario del segundo año de la legislatura.

2o. Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:

a) El presidente de la República;

b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o

c) Los ciudadanos, inscritos en la lista nominal de electores, en un número equivalente, al menos, al treinta y tres por ciento de los de los votos válidos emitidos en la elección en la que el Presidente de la República hubiera obtenido su triunfo.

3o. El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el inciso c) del apartado 2o. de la presente fracción, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados;

4o. Las resoluciones del Instituto Nacional Electoral podrán ser impugnadas en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como de la fracción III del artículo 99 de esta Constitución;

5o. La revocación del mandato será determinada por mayoría absoluta de votos a favor de la revocación, siempre que concurra al menos el cuarenta por ciento de los electores inscritos en la lista nominal. Para el cálculo del porcentaje de participación y del resultado cuentan los votos nulos.

6o. Cuando sea determinada la revocación por el Instituto Nacional Electoral, el Presidente de la República contará con un plazo de treinta días naturales para impugnar dicha declaratoria, ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en términos de la fracción II del artículo 99 de esta Constitución;

7o. En caso de que la determinación de revocación realizada por el Instituto Nacional Electoral no sea impugnada, o una vez resuelta la impugnación de la misma en sentido negativo por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dicha Sala, declarará la Revocación de Mandato del Presidente de la República, quien cesará en sus funciones en un plazo improrrogable de sesenta días hábiles. Durante este plazo se procederá a nombrar un Presidente Sustituto en los términos establecidos por el artículo 84 de esta Constitución y la legislación aplicable; y

80. Las leyes establecerán lo conducente para hacer efectivo lo dispuesto en la presente fracción.

Artículo 36. *Son obligaciones del ciudadano de la República:*

I. ...

II. ...

III. Votar en las elecciones, en los procesos de revocación de mandato del Presidente de la República, así como en las consultas populares, en los términos que señale la ley;

Artículo 41.

I. a VI. ...

VII. El procedimiento de revocación de mandato se realizará de conformidad con los principios establecidos en el artículo 35 de esta Constitución y las bases siguientes:

a) El Presidente de la República será sujeto a la revocación de mandato, a través de una consulta ciudadana cuyo procedimiento se establecerá en la ley correspondiente;

b) El Instituto Nacional Electoral será el organismo encargado de desahogar el procedimiento de la revocación de mandato de conformidad con lo establecido en la Ley en la materia;

Adicionalmente, tendrá a su cargo la organización y desarrollo de las consultas, así como el cómputo para declarar el resultado de esta, y

c) Una vez desahogado el trámite establecido por la Ley en la materia, el Instituto Nacional Electoral previo el proceso de verificación correspondiente del resultado que se obtenga en base a la consulta, hará del conocimiento público la decisión popular.

Artículo 73. *El Congreso tiene facultad:*

I. al XXVIII. (...)

XXIX a XXIX-P. (...)

XXIX-Q. Para legislar sobre iniciativa ciudadana, consultas populares y los procesos de revocación de mandato.

XXIX-R. al XXXI (...)

Artículo 99. ...

...

...

...

I. (...)

II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección o revocación del cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.

...

...

La Sala Superior realizará el cómputo final del proceso de revocación de mandato del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular, en su caso, la declaración de revocación del cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

III. al X. (...)

108...

...

...

...

...

...

El presidente de la República podrá ser removido de su cargo a través del proceso de revocación de mandato, en los términos de esta Constitución y leyes aplicables, independientemente de las responsabilidades en las que haya podido incurrir durante el periodo de su encargo.

Artículos Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión deberá de expedir dentro de los 180 días siguientes a la publicación de esta reforma constitucional, las correspondientes reformas legales en la materia.

Tercero. *Queda derogada toda disposición que contravenga el presente Decreto*²²⁸.

La iniciativa anteriormente citada, fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, el 26 de noviembre del 2018, se sometió a votación el dictamen correspondiente siendo avalado en lo general con 17 votos a favor, 4 en contra y 2 abstenciones²²⁹.

El único cambio que resultó fue respecto al porcentaje de ciudadanos que se requiere para solicitar la consulta popular, que pasó del 2% al 1%, de esta forma el dictamen de reforma constitucional fue turnado al pleno donde espera ser abordado en sesiones próximas²³⁰.

5.2. Posicionamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a la revocación de mandato.

Actualmente, son varios los Estados de la República Mexicana que contemplan la figura de la revocación de mandato, entre los principales encontramos a Baja California Norte, Guerrero, Morelos, Oaxaca, Sinaloa y Zacatecas.

Algunos otros como Baja California Sur, Chiapas, Hidalgo, Jalisco, Tabasco, Veracruz, Puebla y Yucatán, contemplan la figura de la revocación como una facultad del congreso y que aplica únicamente a los ayuntamientos.

Consecuentemente, se han interpuesto acciones de inconstitucionalidad por parte de los distintos congresos locales.

Al respecto, encontramos la acción de inconstitucionalidad 63/2009 y sus acumuladas que fue promovida por distintos integrantes de la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua, el Partido del Trabajo y el Procurador General de la República, siendo éste quien tachó de inconstitucionales todas aquellas

²²⁸ Gaceta Parlamentaria, año XXI, número 5121-II, consultable en : <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

²²⁹ *Revocación de mandato presidencial en México* es aprobada por diputados, 27 de noviembre del 2018, consultable en: <https://www.dineroenimagen.com/actualidad/revocacion-de-mandato-presidencial-en-mexico-es-aprobado-por-diputados/104978>.

²³⁰ *Idem*.

disposiciones en materia de revocación de mandato, que se desprenden de los artículos 386° al 390° de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

Asimismo, el Procurador General de la República, promovió acción de inconstitucionalidad 8/2010 en contra de la reforma realizada al artículo 30°, fracción XLI, de la Constitución Política del Estado de Yucatán, publicada el 17 de mayo del año 2010, que se refiere a la revocación de mandato aplicable al gobernador y a los diputados de dicha entidad.

Como resultado, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 63/2009 y sus acumuladas derivó en la siguiente jurisprudencia:

REVOCACIÓN DEL MANDATO POPULAR. LOS ARTÍCULOS DEL 386 AL 390 DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, EN CUANTO PREVÉN ESA FIGURA PARA LA REMOCIÓN DE CUALQUIER FUNCIONARIO PÚBLICO ELECTO MEDIANTE EL VOTO POPULAR, VIOLAN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 2 DE DICIEMBRE DE 2009).

Los citados preceptos de la Ley Electoral Local, en cuanto prevén la figura de la revocación del mandato popular, son violatorios de la Constitución Federal, pues este último Ordenamiento Fundamental dispone otros medios para fincar responsabilidades de los servidores que llevan a la misma consecuencia de remoción del cargo para el que fueron electos. En efecto, la Constitución General de la República sólo prevé la responsabilidad civil, penal, administrativa y la política, pero no contempla la figura de la revocación de mandato popular a que aluden los artículos del 386 al 390 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, lo que implica que regulan un nuevo sistema de responsabilidad que no tiene sustento constitucional, es decir, los numerales señalados introducen la revocación del mandato de los funcionarios públicos electos mediante el

voto, a través de un procedimiento en el que los ciudadanos del Estado manifiestan su voluntad de destituirlos del cargo, pero, el legislador local no advirtió que si bien la Constitución Federal prevé la figura de la destitución, sólo se autoriza su aplicación a través de los medios que la propia Carta Magna prevé, ya que de la lectura integral a su título cuarto se advierte que el sistema determinado por el Constituyente Permanente en materia de responsabilidades de los servidores públicos es claro en precisar cuatro vertientes de responsabilidad: la política, la penal, la civil y la administrativa, sin que se desprenda la posibilidad de contemplar una figura diversa; de ahí la inconstitucionalidad del sistema que contempla la Ley Electoral citada. Además, es importante resaltar que la consecuencia que en su caso persiguen dichos preceptos de la Ley Electoral Local, que es la destitución de los servidores electos mediante el voto, puede obtenerse a través de los tipos de responsabilidad aludidos y por las mismas causas que la propia legislación estatal regula, esto es, los artículos señalados, concretamente el numeral 387, disponen que para la revocación de gobernador y diputados se deberán invocar como causa o causas por las que se puede iniciar el proceso de revocación, las contempladas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chihuahua, para la procedencia del juicio político, ordenamiento que a su vez, en sus artículos 6o. y 7o. regula los actos u omisiones de los servidores públicos que redundan en perjuicio de los intereses públicos y, por su parte, el diverso prevé que si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria, se aplicarán entre otras sanciones la de destitución del servidor público, lo que significa que las normas señaladas prevén un nuevo procedimiento de responsabilidad que finalmente descansa en las mismas causas que dan lugar al juicio político y a la misma sanción, es decir, a la destitución del funcionario electo mediante voto, lo que confirma la inconstitucionalidad indicada, pues se está ante una figura que no tiene sustento en la Constitución Federal y cuyo objetivo final, que es la destitución, puede obtenerse mediante el diverso procedimiento denominado juicio político. Lo

mismo ocurre en relación con la revocación de mandato de los presidentes municipales, síndicos y regidores, pues la revocación de mandato de éstos deberá llevarse a cabo en términos del artículo 115 constitucional. Así, el párrafo tercero de su fracción I prevé que las Legislaturas Locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por una de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y alegatos que a su juicio convengan. A su vez, el artículo 57 del Código Municipal para el Estado de Chihuahua enumera los supuestos en que podrán ser suspendidos definitivamente los miembros de los Ayuntamientos, precisando que en estos casos se aplicará en lo conducente, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chihuahua. Por su parte, el artículo 387 de la Ley Electoral Local ordena que para iniciar el proceso de revocación de presidentes municipales, síndicos y regidores, se deberá estar a la causa o causas contenidas en el código municipal de la entidad. Lo anterior corrobora la inconstitucionalidad destacada, toda vez que el artículo 115 constitucional que permite la revocación del mandato de los miembros del Ayuntamiento, es claro al establecer que para ello deberá estarse a la ley local, por lo que si en el caso, es el Código Municipal para dicha entidad, el que ya regula la figura de la revocación tratándose de los integrantes de los Ayuntamientos, resultaba innecesario introducir un nuevo procedimiento que finalmente tiene el mismo objetivo, a saber, la destitución del servidor público electo mediante el voto (Tesis: P/J. 28/2013).²³¹

²³¹Tesis: P./J. 28/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época*, libro XX, t. 1, mayo de 2013, p. 184.

De igual forma, la resolución de la acción de inconstitucionalidad 8/2010, derivó en la jurisprudencia 21/2012, que establece lo siguiente:

REVOCACIÓN DEL MANDATO CONFERIDO AL GOBERNADOR Y A LOS DIPUTADOS LOCALES. CONSTITUYE UNA FORMA DE DAR POR TERMINADO EL CARGO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS REFERIDOS QUE CARECE DE SUSTENTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El artículo 109, fracción I, de la Constitución General establece como única forma de dar por terminado el ejercicio de los cargos públicos como los de gobernador y diputados de la Legislatura Estatal antes de la conclusión legal de su mandato, la de la responsabilidad de los servidores públicos, sin que pueda establecerse válidamente una diferente en las Constituciones de los Estados. De ahí que la figura de la revocación del mandato conferido al gobernador y a los diputados locales, como facultad del Congreso del Estado, constituye una forma de dar por terminado su cargo que carece de sustento constitucional (Tesis: P/J. 21/2012).²³²

Como podemos apreciar, en los anteriores criterios jurisprudenciales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostiene que las leyes electorales que contienen la figura de la revocación de mandato, son “Violatorias de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

La razón consiste en que nuestra carta magna contiene otras medidas a través de las cuales se puede sancionar al servidor público y que trae como consecuencia su destitución, tal es el caso de los diversos tipos de responsabilidades como son la civil, la penal, la administrativa y la política.

²³²Tesis: P/J. 21/2012, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época*, libro XIII, t. 1, Octubre de 2012, p. 290.

Sostiene que al reconocerse la figura de la revocación de mandato en los ordenamientos locales, se crea un nuevo sistema de responsabilidad, que carece de sustento constitucional.

En la jurisprudencia 28/2013, precisa que si bien la normativa constitucional federal permite a los estados en virtud del numeral 115^o²³³, fracción I, párrafo III, establece que:

...

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convenga.

...

Del citado precepto, la Suprema Corte determinó que efectivamente la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la revocación de mandato de los presidentes municipales, síndicos y regidores, esto solo puede imponerse con la aprobación cualificada de los congresos estatales y no por el voto directo de la ciudadanía.

En las mencionadas resoluciones, el Supremo Tribunal le otorga características esenciales a la figura de la revocación de mandato, las cuales podemos resumir de la siguiente forma:

- 1) A través de la figura de la revocación, se posibilita la participación electoral de la ciudadanía, no solo para elegir a sus representantes

²³³Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, consultable en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf.

populares, sino para destituir a los mismos, sin tener que esperar se interponga juicio alguno en su contra que permita sancionarle con destitución.

2) Es una oportunidad del ciudadano, que le permite retirar de su encargo al funcionario que le haya decepcionado, al no cumplir con las propuestas que planteó antes y durante su mandato.

3) Se traduce en la figura más emblemática de los procedimientos de democracia participativa o directa, que establece una especie de autogobierno en el que el pueblo decide directamente.²³⁴

El 5 de febrero del 2017 fue publicada la Constitución de la Ciudad de México, en la que entre otras cuestiones, se estableció la figura de la revocación de mandato.

Posteriormente, los partidos políticos de Morena y Nueva Alianza, la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, presentaron acción de inconstitucionalidad, en las que cuestionaron la validez constitucional de diversas disposiciones de la Constitución de la Ciudad de México, bajo el número 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017.

La Acción que planteó en específico el tema de la revocación de mandato fue la *18/2017*, interpuesta por la Procuraduría General de la República el 7 de marzo del año 2017²³⁵.

En este sentido, la procuraduría señaló respecto a la revocación de mandato, que en la constitución de la Ciudad de México se establece como un sistema de

²³⁴ Limón Magaña, Walter Yared, “Implementación de la revocación del mandato en México y legitimidad democrática”, *Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, vol. 1, núm. 20, Julio-Diciembre 2017, pp. 114-116.

²³⁵Suprema Corte de Justicia de la Nación, base de datos, fecha de consulta: 10 de enero del 2019, <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=212839>

responsabilidades de los servidores públicos que carece de sustento constitucional en contravención a los artículos 109 y 122 de la constitución de la República”²³⁶.

Al respecto en la Suprema Corte de Justicia, se desarrolló un debate cuyos argumentos fueron:

“El ministro Laynez, sostuvo la constitucionalidad de la figura, argumentando que la PGR calificó erróneamente lo que es la revocación de mandato, ya que no es un medio sancionatorio, sino una forma, un instrumento, de democracia directa. Es decir, para que fuera un medio sancionatorio se deberían haber explicitado las causas generadoras de la terminación del mandato-causales específicas de responsabilidad en las que puede incurrir un funcionario- y, en este caso, no hay tales”²³⁷

Por su parte, el ministro Zaldivar “apoyó las conclusiones del proyecto, sostuvo que la figura es constitucional, básicamente, por no encontrar impedimentos en la Constitución Federal para que las entidades federativas y la CDMX adopten mecanismos de democracia directa, ya que la revocación de mandato es un mecanismo de democracia participativa, cuya finalidad es mejorar el funcionamiento del sistema representativo”²³⁸.

Sin embargo, otros ministros como Pérez Dayan, Cossío, Luna Ramos, Medina Mora, la figura no es compatible con la estructura básica de nuestro sistema, es decir al ser una democracia representativa, no directa y “el poder no se ejerce por los ciudadanos de esta forma, para ello tiene representantes que así lo ejercen”²³⁹.

²³⁶Cárdenas Gracias, Jaime, “Análisis crítico de la acción de inconstitucionalidad 18/2017”, *Revista mexicana de justicia*, México, núm. 29-33, Enero-Diciembre del 2017, p.83.

²³⁷Vivanco Lira, Martín, “La Suprema Corte y la constitucionalidad de la Constitución de la CDMX II/III”, *Nexos*, 30 de agosto del 2018, https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=8931_

²³⁸*Idem.*

²³⁹*Idem.*

Finalmente el 06 de agosto del 2018, la acción se desestimó, ya que no se tuvo la mayoría para declarar la figura inconstitucional, ni tampoco constitucional²⁴⁰.

5.3 Propuesta de inclusión de la revocación de mandato a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La propuesta que se ha venido desarrollando a lo largo de la presente investigación, se sustenta en todas y cada una de las figuras que se han descrito con anterioridad, las cuales adquieren significado al plasmar dicha propuesta.

Primeramente, se requiere de la adición al precepto 35° constitucional que establece:

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

I. Votar en las elecciones populares;

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;

IV. Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes;

V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

²⁴⁰Suprema Corte de Justicia de la Nación, base de datos, fecha de consulta: 10 de enero del 2019, consultable en: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=212839>.

VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley;

VII. Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso. El Instituto Nacional Electoral tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la ley, y

VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:

1o. Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:

a) El Presidente de la República;

b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o

c) Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley. Con excepción de la hipótesis prevista en el inciso c) anterior, la petición deberá ser aprobada por la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión,

2o. Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes;

3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;

4o. El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el inciso c) del apartado 1o. de la presente fracción, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados;

5o. La consulta popular se realizará el mismo día de la jornada electoral federal;

6o. Las resoluciones del Instituto Nacional Electoral podrán ser impugnadas en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como de la fracción III del artículo 99 de esta Constitución; y

7o. Las leyes establecerán lo conducente para hacer efectivo lo dispuesto en la presente fracción.

De conformidad con la adición al citado precepto, quedaría de la siguiente manera:

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

I. Votar en las elecciones populares, y *en los procesos de revocación de mandato que se inicien en contra del Presidente de la República;*

...

El propósito de la adición planteada consiste en que la revocación de mandato al igual que el voto sea un derecho ciudadano, a través del cual se le permita al mismo participar directamente no solo en la designación, sino también en la destitución del titular del Ejecutivo Federal.

Posteriormente, sobre el artículo 36° constitucional que señala:

Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así

como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes. La organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público, y por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley,

II. Alistarse en la Guardia Nacional;

III. Votar en las elecciones y en las consultas populares, en los términos que señale la ley;

IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de las entidades federativas, que en ningún caso serán gratuitos; y

V. Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.

Se realizaría una reforma para quedar de la siguiente manera:

Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

...

...

III. Votar en las elecciones, en las consultas populares, y *participar en los procesos de revocación de mandato, en los términos que señale la ley;*

...

...

Lo anterior, se sustenta en la idea de que la revocatoria de mandato, no debe ser sólo un derecho, sino un deber cívico en el cual deban participar los ciudadanos mexicanos.

Por otro lado, se plantea la reforma al artículo 39° constitucional que habla sobre la soberanía nacional, en los siguientes términos:

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Para quedar de la siguiente forma:

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno. *Por lo cual, podrá remover de su encargo a quienes lo representen, siempre que no cumplan con las disposiciones que sean inherentes a su encargo.*

El sustento de nuestro argumento anterior, parte de la idea de soberanía popular, que ha sido uno de los temas bastante analizados en la presente investigación, ya que la soberanía será la que permita al ciudadano involucrarse en los procesos de elección y en su caso destitución de los servidores públicos.

Por otro lado, en lo que respecta a los requisitos de procedencia, la sustanciación del procedimiento de revocación, así como la autoridad ante la que habrá de desarrollarse se establecerán de la siguiente manera:

La autoridad encargada de sustanciar el procedimiento de revocación será la misma que prepara y realiza la elección para Presidente de la República, es decir el Instituto Nacional Electoral (INE).

Los requisitos para iniciar el procedimiento de revocación de mandato serán:

1. El que haya transcurrido la mitad del periodo para el que fue electo el servidor público, en el caso del Presidente de la República Mexicana, tendrá que estar transcurriendo el tercer año de los seis de mandato;
2. No podrá promoverse un año antes de que termine su encargo;
3. Que sea solicitado por el 2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores;
4. La petición de revocación debe estar fundada y motivada, anexando los documentos que se consideren podrían acreditar la indebida actuación del funcionario;
5. La solicitud deberá acompañarse de todos los datos de identificación del ciudadano que firme la solicitud, anexando copia de su credencial de elector;
6. Los demás requisitos serán determinados por la propia legislación.

En lo que respecta al procedimiento de revocación de mandato, encontramos que la solicitud será presentada ante el Instituto Nacional Electoral, quien calificará únicamente sobre la procedencia de la misma.

Si la autoridad electoral establece que se satisfacen todos los requisitos para su procedencia, la remitirá al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, quien resolverá sobre el inicio del procedimiento de revocación, a través de un acuerdo, que podrá ser impugnado por el funcionario al que se busque destituir.

Posteriormente, una vez resueltas las impugnaciones planteadas por el servidor público, el Instituto Nacional Electoral, realizará en un plazo no mayor de 60 días una consulta de revocación de mandato.

Finalmente, en relación con los resultados obtenidos de dicha consulta, se declarará si el Presidente electo podrá seguir desempeñando su encargo.

CONCLUSIONES

Como pudimos observar, la democracia y soberanía se instituyeron desde sus inicios como una forma de brindar seguridad a los ciudadanos frente a los gobiernos despóticos, y en la actualidad esto ha sido olvidado. Los gobernantes a lo largo de la historia, han buscado satisfacer sus necesidades personales, no así las colectivas. De ahí la importancia de la participación ciudadana y los mecanismos que nos brinda, ya que a través del referéndum, el plebiscito, la consulta ciudadana y la revocación de mandato, el ciudadano participa en la vida pública del país.

La revocación de mandato, se originó en un contexto en el que se busca legitimar el poder público, donde el individuo ya no se ve representado por sus autoridades. Durante los últimos años, la corrupción y la desigualdad han generado situaciones como falta de confianza y pobreza; en este contexto, la destitución del gobierno es la mejor opción.

Sin embargo, para que esto ocurra se requiere de la actuación del ciudadano, que no sea indiferentes ante la situación en la que vive su país, de ahí la importancia de la formación ciudadana, se trata de generar conciencia del impacto que tiene su actuación u omisión ante los abusos de la autoridad. Por ende, no podemos pensar en el éxito de la revocación de mandato, si los mismos actores no desean participar en su implementación.

Por otro lado, la revocatoria de mandato como se llama en Ecuador, Bolivia y Venezuela se ha instaurado debido a un reclamo social, en el que los ciudadanos se manifestaron de diversas formas para que en su constitución se implementara un mecanismo que les permita destituir de manera directa a los malos funcionarios.

Sin embargo, en algunas ocasiones como en el caso de Venezuela, la revocación de mandato ha sido usada para la permanencia del presidente electo por más tiempo, lo que nos lleva a pensar que si en México pretendemos incorporar tal mecanismo, éste no debe ser establecido como en alguno de los citados países.

En México, el titular del Poder Ejecutivo Federal posee una serie de facultades constitucionales que lo colocan por encima (no formalmente) de cualquier otro poder, por ejemplo, la facultad de nombramiento y destitución de funcionarios de alto nivel garantiza una larga lista de personas agradecidas dispuestas a obedecer sus designios.

A efecto de comprobar lo anterior, bastaría con recordar las épocas donde el presidencialismo en nuestro país se convirtió en autoritarismo, marcado por los llamados “dedazos”, donde el presidente en turno seleccionaba a su sucesor antes de que se efectuara alguna votación.

Así, tristemente hemos sido testigos de la apatía con la que nuestros legisladores han recibido las iniciativas en materia de revocación de mandato, tanto es así que en la reforma Política-Electoral del 31 de enero del 2014, los legisladores no contemplaron el establecimiento de dicha figura.

En lo que respecta al Poder Judicial, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha declarado la invalidez de los preceptos en materia de revocación de mandato contenidos en las constituciones de Chihuahua y Yucatán, de cuya resolución emanaron los criterios jurisprudenciales que fueron materia de análisis en la presente tesis.

Finalmente, cabe destacar que durante los últimos meses en que se desarrolló ésta investigación hemos sido testigos de la apertura que sobre el tema de revocación de mandato han sostenido tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como la Cámara de Diputados, por lo que nos referimos a la iniciativa en materia de revocación de mandato, que fue presentada el 25 de septiembre del 2018 y dictaminada por la Comisión de Puntos Constitucionales de dicha cámara el 26 de noviembre del mismo año.

En lo que respecta a la Suprema Corte al resolver la controversia constitucional 18/2017 el 06 de septiembre del 2018, abrió el debate respecto a la

probable inclusión a nivel estatal de la revocación de mandato y de igual forma no la declaró inconstitucional, solo desestimó la acción.

La revocación de mandato constituye un importante instrumento de participación ciudadana que puede incidir positivamente en el desempeño del titular del Ejecutivo federal, y por consiguiente en el desarrollo del país, pero requiere de una formación y participación ciudadana responsable, que exija a sus representantes el desempeño responsable de sus funciones y el respeto a sus derechos, pero que también cumpla con sus obligaciones.

FUENTES DE CONSULTA

a). Bibliográficas:

AGUILAR GUTIÉRREZ, Lilia, “Causas y soluciones para la corrupción en México”, en Salazar, Pedro (coord.), *¿Cómo combatir la corrupción?*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018.

ARISTÓTELES, *La Política*, libro V, capítulo XI, XII y XIII.

ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, México, Oxford, 1999.

ÁVILA SANTAMARÍA, Ramiro, “el constitucionalismo ecuatoriano. Breve caracterización de la constitución de 2008”, en *Tendencias del constitucionalismo en Iberoamérica*, Carbonell Sánchez, Miguel Carpizo, Jorge Zovatto, Daniel, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009

BERNAL, Beatriz (coord.), *Memoria del congreso de historia del derecho mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988.

BOBBIO, Norberto, *Diccionario de Política*, 2ª ed., México, Siglo XXI 1991.

BOBBIO, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

BURIN, David, Karl Istvan y Levin, Luis, *Hacia una gestión participativa y eficaz*, Argentina, Ciccus, 1998.

CADENA INOSTROZA, Cecilia, *Administración pública y procesos políticos en México*, México, Porrúa, 2005.

CARBONELL, José (coord.), *El fin de las certezas autoritarias: hacia la construcción del nuevo sistema político y constitucional para México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

- CÁRDENAS GRACIAS, Jaime, “Análisis crítico de la acción de inconstitucionalidad 18/2017”, *Revista mexicana de justicia*, México, núm. 29-33, Enero-Diciembre del 2017.
- CARPIZO, Jorge y Madrazo, Jorge, *El derecho en México una visión de conjunto*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991, t. III.
- CONDE, Silvia L., *Formación ciudadana en México*, México, D.F., Instituto Federal Electoral, 2014.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, “37 años de evolución democrática en México”, en Carbonell Sánchez, Miguel y Valadés, Diego (coord.), *El Estado Constitucional contemporáneo. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.
- DAHL, Robert, *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, España, Taurus, 1999.
- DAHL, Robert A., *La democracia y sus críticos*, Buenos Aires, Paidós, 1992.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *Elementos de derecho administrativo*, 2ºed., México, Limusa, 2004.
- EMMERICH, Gustavo Ernesto y Alarcón Olgúin, Víctor, *Tratado de Ciencia Política*, Barcelona, Anthropos, 2007.
- ESCOBAR FORNOS, Iván, “El sistema representativo y la democracia semidirecta”, en Concha Cantú, Hugo A. (coord.), *Sistema representativo y democracia semidirecta*, México, UNAM, 2016.
- FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José F., *Filosofía política de la democracia*, México, Fontamara, 1994.
- FRAGA, GABINO, “Derecho administrativo”, en Vázquez Flores Manuel Alejandro, *Facultades y Restricciones del titular del Poder Ejecutivo Federal*, México, D.F., Ed. Flores, 2015.

- GÁMIZ PARRAL, Máximo N., “Constitución Política de los Estados Unidos comentada”, en Vázquez Flores, Manuel Alejandro, *Las Facultades y Restricciones del Titular del Poder Ejecutivo Federal*, México D.F., Ed. Flores, 2015.
- GARCÍA CAMPOS, Alan, “La revocación de mandato: Un breve acercamiento teórico”, *Quid Iuris*, año 1, vol. 1, del 8 al 13 de agosto del 2005.
- GARCÍA PELAYO, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Alianza Universidad Textos, 1993.
- GONZÁLEZ VILLASEÑOR, María Isabel, “El referéndum como sinónimo de soberanía popular y por tanto de participación ciudadana directa”, en Carbonell Sánchez, Miguel y Valadez, Diego (coord.), *El Estado Constitucional contemporáneo. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.
- HAMILTO, A. y Madison, J., *El federalista*, México, FCE, 1994.
- KORNBLITH, M., *Venezuela en los noventa: las crisis de la democracia*, Caracas, Venezuela, IESA, 1998.
- LIMÓN MAGAÑA, Walter Yared, “Implementación de la revocación del mandato en México y legitimidad democrática”, *Justicia electoral*, México, 2017.
- LIMÓN MAGAÑA, Walter Yared, “Implementación de la revocación del mandato en México y legitimidad democrática”, *Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, vol. 1, núm. 20, Julio-Diciembre 2017.
- MARTÍNEZ HERNÁNDEZ, Salvador, *Sistema Político Mexicano*, México, Porrúa, 2016.
- MARTÍNEZ MEUCCI, M., *Apaciguamiento: El referéndum revocatorio y la consolidación de la Revolución Bolivariana*, Caracas, Venezuela, Alfa, 2012.

- NATERAS GONZÁLEZ, Martha E., “La pobreza como indicador de generación de pobreza y violencia en México”, en Betancourt Higareda, Felipe Carlos (coord.), *Reflexiones sobre el Estado de derecho, la seguridad pública y el desarrollo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídica, 2017.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús (coord.), *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1999.
- RACHADELL, M., *Socialismo del siglo XX, Análisis de la reforma constitucional propuesta por el presidente Chávez en agosto de 2007*, Caracas, Venezuela, Funeda, 2007.
- RAMÍREZ, Alfonso Francisco, “Antología del pensamiento político” en Ribeiro Mendes, Fernando, Montalvo Romero, Ma. Teresa (coords.), *Democracia y políticas públicas*, México, UMSNH, 2008.
- RAMOS QUIROZ, Francisco, *El control constitucional y la Suprema Corte de Justicia: una perspectiva histórica, 2ªed.*, México, Ubijus, 2014.
- REFUGIO GONZÁLEZ, María, “Significado doctrinal del concepto de soberanía y forma que adopta en los textos constitucionales mexicanos”, en Galeana, Patricia (comp.), *El camino de la democracia en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.
- RODRÍGUEZ CAMARENA, Carlos Salvador y Urquiza Martínez, Humberto (coords.), *Foro. La reelección*, México, Cienpozueros, 2016.
- ROSA HERNÁNDEZ, Gonzalo Julián, “Formas de participación ciudadana. El plebiscito”, en Fernández Ruiz, Jorge (coord.), *Estudios de derecho electoral. Memoria del congreso iberoamericano de derecho electoral*, México, UNAM, 2011.
- ROSENBERG, Arthur, *Democracia y lucha de clases en la antigüedad, España, El viejo topo*, 2006.

- SÁENZ LÓPEZ, Karla Annett Cynthia, Gorjón Gómez, Francisco Javier y Rodríguez Burgos, Karla Eugenia, “Democracia, origen y perspectiva”, en Ribeiro Mendes, Fernando, Montalvo Romero, Ma. Teresa (coords), *Democracia y políticas públicas*, México, UMSNH, 2008.
- SARTORI, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, México, Taurus, 2003.
- SERNA DE LA GARZA, José Ma., “Soberanía y apertura del Estado: Una perspectiva mexicana”, en Serna de la Garza, José María y Bogdandy, Armin von (coord.), *Soberanía y Estado abierto en América Latina y Europa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Ciencia Política*, México, Porrúa, 1971.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Teoría del Estado*, 16^oed., México, Porrúa, 2003.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1976.
- VALENCIA CARMONA, Salvador, “El Poder Ejecutivo mexicano”, en Reyes Salas, Gonzalo, *Sistemas políticos contemporáneos*, México, Oxford, 2009.
- VARGAS SOLANO, Néstor y Galván Gómez,” La Participación ciudadana en la ciudad de México”, en Ayala Sánchez, Alfonso (coord.), *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.
- VÁZQUEZ FLORES, Manuel Alejandro, *Las facultades y restricciones del titular del Poder Ejecutivo Federal*, México, D.F., Ed. Flores, 2015.
- VÁZQUEZ RAMOS, Homero, Cátedra nacional de derecho Jorge Carpizo: reflexiones constitucionales, México, Universidad Autónoma de México, 2014.
- VILLANUEVA GÓMEZ, Luis Enrique, “La división de poderes: teoría y realidad”, en Vázquez Ramos, Homero, *Cátedra nacional de derecho Jorge Carpizo. Reflexiones constitucionales*, México, UNAM, 2014.

ZAZUETA VILLEGAS, Ricardo, *Participación ciudadana*, México, Porrúa, 2003.

ZOVATO, Daniel, "las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2010", *revista de sociología*, núm. 24, 2010.

b). Electrónicas:

ANTECEDENTES y desarrollo del principio de división de poderes en las constituciones de México, consultable en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2295/7.pdf>,

ASTUDILLO REYES, Cesar Ivan (coord.) Derecho constitucional estatal. Memorias del VI y VII Congresos estatales de derecho constitucional de los Estados, México, UNAM, 2009.

CARPIZO, Jorge, *El poder: su naturaleza, su tipología y los medios de comunicación masiva*, disponible en: <https://drive.google.com/viewerng/viewer?url=https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/download/3588/4321>,

CARRILLO PRIETO, Ignacio, *Legalidad y legitimidad: teoría del poder y teoría de la norma*, consultable en: <https://drive.google.com/viewerng/viewer?url=https://revistascolaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/gaceta-mexicana/article/download/24584/22034>,

CONSIDERACIONES GENERALES sobre los Regímenes presidencial y parlamentario, consultable en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2295/13.pdf>.

CORONA, Gabriel, "México la confianza en las instituciones", *Milenio*, 17 de julio del 2017, <http://www.milenio.com/opinion/gabriel-corona/paideia-politica/mexico-la-confianza-en-las-instituciones-electorales>.

Diario electrónico los Tiempos, 13 de enero del 2007, <http://www.lostiempos.com/actualidad/local/20070113/evo-acepta-referendum-revocatorio-anuncia-proyecto-al-congreso>.

Diario electrónico los Tiempos, 10 de diciembre del 2007, disponible en: <http://www.lostiempos.com/actualidad/nacional/20071210/gobierno-presenta-plan-revocatoria>.

DIARIO OFICIAL, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1957, consultable en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf.

DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, consultable en: <http://dle.rae.es/?w=diccionario>.

EBERHARDT, María Laura, “La revocatoria de mandato en América Latina. Su funcionamiento como mecanismo de control ciudadano y de superación de crisis institucionales”, *condistintosacentos*, 26 de octubre del 2014, <http://www.condistintosacentos.com/la-revocatoria-de-mandato-en-america-latina-su-funcionamiento-como-mecanismo-de-control-ciudadano-y-de-superacion-de-crisis-institucionales/>.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, *Diccionario Electoral*, 3ª ed., Costa Rica, 2017, t. II., <http://www.iidh.ed.cr/capel/diccionario/index.html>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI), Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Ambiental, enero a diciembre del 2017.

JARAMILLO, Máximo y Vásquez, Diego, “La desigualdad global contenida en México”, *Nexos*, 06 de febrero del 2018, <https://economia.nexos.com.mx/?p=981>.

LIMÓN MAGAÑA, Walter Yared, "Implementación de la revocación de mandato en México", *Justicia electoral*, vol.1, núm. 20, julio-diciembre del 2017, <https://drive.google.com/viewerng/viewer?url=https://revistascolaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/justicia-electoral/article/download/33764/30722>, p.100.

LOCKE, John, *El ensayo sobre el gobierno civil*, capítulo V., Consultable en: <http://juango.es/files/lockeensayogobierno.pdf>.

MARTÍNEZ CÁRDENAS, Edgar, "Revocatoria de mandato: ¿ataque a la democracia representativa?", *Reflexión política*, vol.15, núm. 29, 2013, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11028415008>.

RAMOS, Rolando, "Se mantiene baja la confianza en las instituciones", *El economista*, 2018, <https://www.economista.com.mx/politica/Se-mantiene-la-baja-confianza-en-las-instituciones-20180201-0145.html>.

ROSAS, Tania y Aleman, Vanessa, "Presenta Morena iniciativa de revocación de mandato del presidente" *Excelsior*, 27 de septiembre del 2018, consultable en: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/presenta-morena-iniciativa-de-revocacion-de-mandato-del-presidente/1267946>.

SERRANO RODRÍGUEZ, Azucena, "La participación ciudadana en México", *Estudios políticos*, vol. 9, núm. 34, 2015, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=426439555004>.

TRANSPARENCIA MEXICANA, *Barómetro de corrupción para América Latina y el Caribe*, <https://www.tm.org.mx/barometro-al-2017/>.

VARGAS PEÑA, José M., "Tiempos difíciles para la formación ciudadana: entre la realidad y el ideal", consultable en: http://www.redeseducacion.net/ciudadania.htm#_ftn2.

VELA BARBA, Estefanía, "Desigualdad en México", *El Financiero*, 05 de julio del 2018, <http://www.elfinanciero.com.mx/letras-libres/desigualdad-en-mexico>.

VILLA Y CAÑA, Pedro, “Aumenta la cantidad de pobres en México: Coneval”, *El Universal*, 23 de marzo del 2018, <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/aumenta-la-cantidad-de-pobres-en-mexico-coneval>.

VIVANCO LIRA, Martín, “La Suprema Corte y la constitucionalidad de la Constitución de la CDMX II/III”, *Nexos*, 30 de agosto del 2018, https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=8931_

WELP, YANINA y Serdül, Uwe, “La dosis hace el veneno: análisis de la revocatoria de mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza”, en Moreno Perez, Salvador y Lizarraga Morales, Kenya Atenas, *La revocación de mandato*, México, CESOP, 2017.

WELP, YANINA y Serdül, Uwe, “¿Revocación, crisis o más de los mismo? La revocatoria de mandato en los gobiernos locales latinoamericanos”, *Desafíos*, Bogotá, vol.24, núm. 2, segundo semestre de 2012, <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/issue/view/212/showToc>.

c). Legislativas y Jurisprudencia:

Constitución de la República del Ecuador, <http://archivobiblioteca.asambleanacional.gob.ec/2008issuu-español>

Constitución Política del Estado de Bolivia, disponible en: <http://senado.gob.bo/sites/default/files/marconormativo/Constitucion%20Politica%20del%20Estado%20Plurinacional%20de%20Bolivia.pdf>.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Comentada, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985.

GACETA PARLAMENTARIA, año XXI, número 5121-II, consultable en [:http://gaceta.diputados.gob.mx/](http://gaceta.diputados.gob.mx/)

Referéndum Constitucional de Ecuador 2008,
<http://www.esacademic.com/dic.nsf/eswiki/995046#Resultados>.

REVOCACIÓN DE MANDATO PRESIDENCIAL EN MÉXICO ES APROBADA POR
DIPUTADOS, 27 de noviembre del 2018, consultable en:
[https://www.dineroenimagen.com/actualidad/revocacion-de-mandato-
presidencial-en-mexico-es-aprobado-por-diputados/104978](https://www.dineroenimagen.com/actualidad/revocacion-de-mandato-presidencial-en-mexico-es-aprobado-por-diputados/104978)

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, base de datos, fecha de
consulta: 10 de enero del 2019,
[http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?A
suntoID=212839](http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=212839).

TESIS: P./J. 28/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima
Época*, libro XX, t. 1, mayo de 2013, p. 184.