

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA
FACULTAD DE DERECHO
CAMPUS MEXICALI



Tema:

La revocación del mandato como un mecanismo de
participación ciudadana necesario en el estado de Baja
California

Trabajo terminal para obtener el diploma de:
Especialidad en Derecho

Presenta:

Bertha Theresia Seufert García

Asesor:

Dr. Luis Carlos Castro Vizcarra

Mexicali, Baja California

octubre 2018

Índice

Introducción	3
CAPÍTULO I.- La revocación del mandato. Conceptualización y derechos ciudadanos políticos	6
1.1. Antecedentes y su evolución histórica.....	6
1.2. Definición de revocación del mandato	8
1.3. Fundamento teórico de la revocación.....	11
1.4. Derechos políticos y democracia participativa	14
1.5. Participación ciudadana y sus mecanismos	19
1.5.1. Referéndum	21
1.5.2. Plebiscito	22
1.5.3. Iniciativa popular	22
1.5.4. Consulta popular.....	23
1.5.5. Revocación del mandato.....	23
CAPÍTULO II.- Motivación para la revocación	24
2.1. Crisis de representación política.....	24
2.2. Incumplimiento sin justificación	29
2.3. Actos de corrupción.....	31
2.4. Violación a derechos humanos.....	35
2.5. Contrapeso de una reelección.....	37
CAPÍTULO III.- La revocación del mandato en el derecho comparado	40
3.1. La revocación del mandato en el ámbito internacional. Casos en América Latina: Ecuador, Perú y Venezuela.....	40
3.1.1. Introducción y normativa jurídica que se refiere a la revocación del mandato .	40
3.1.2. Autoridades sujetas a revocación de mandato	41
3.1.3. Causas por las que se puede revocar el mandato a un funcionario de elección popular	42
3.1.4. Momento en el que se puede revocar el mandato a un funcionario de elección popular	43
3.1.5. Porcentajes.....	44
3.1.6. La votación de la revocatoria	45
3.1.7. Organismo encargado del proceso de revocación del mandato	46
3.1.8. La revocación del mandato en la práctica	46
3.2. La revocación del mandato en el ámbito nacional. México	50
3.2.1. Introducción y normativa jurídica que se refiere a la revocación del mandato .	50

3.2.2. Autoridades sujetas a revocación de mandato	52
3.2.3. Causas por las que se puede revocar el mandato a un funcionario de elección popular	53
3.2.4. Momento en el que se puede revocar el mandato a un funcionario de elección popular	55
3.2.5. Porcentajes.....	55
3.2.6. La votación de la revocatoria	57
3.2.7. Organismo encargado del proceso de revocación del mandato	57
3.2.8. La revocación del mandato en la práctica	58
3.3. La revocación del mandato en el ámbito local. Baja California	66
CAPÍTULO IV.- Argumentos a favor y en contra de la revocación del mandato	68
4.1. Argumentos a favor	68
4.2. Argumentos en contra	73
Conclusiones y propuestas	75
Bibliografía.....	79

Introducción

El presente trabajo de investigación tiene como principal objeto analizar la importancia de una reforma constitucional para el estado de Baja California en la que se instaure la figura de la revocación del mandato a funcionarios electos de manera popular como un mecanismo de democracia directa enmarcado dentro de los estudios del Derecho Constitucional. La intención de desarrollar este tema surge por la preocupación de que la inexistencia de un instrumento jurídico constitucional que regule la revocación del mandato a representantes populares vulnere el derecho humano a la participación ciudadana y a modificar la forma de gobierno de sus ciudadanos en los casos en que exista una crisis de legitimidad sobre sus gobernantes, lo que hace necesario una reforma que reglamente esta figura.

El tema de investigación en mención, busca resolver una problemática actual, que como se ha hecho referencia, no existe aún en el estado de Baja California un instrumento jurídico constitucional en el que por medio de la participación ciudadana, es decir, que por medio de sus gobernados, tengan la facultad de remover a un mal gobernante cuando se presenta un escenario de crisis de confianza por su errónea instrumentación de políticas públicas. En el estado de Baja California, recientemente se han efectuado numerosas marchas y movilizaciones en las que se ha hecho referencia al descontento de sus ciudadanos sobre las decisiones tomadas por el titular del Poder Ejecutivo Estatal, en cuanto a distintas problemáticas incluyendo violaciones a derechos humanos vitales, y a derechos en materia ambiental, al grado de hacer público su deseo por removerlo de su cargo. Actualmente las únicas formas para su remoción son: por su propia renuncia, por responsabilidad penal, mediante la declaración de procedencia, o mediante juicio político, por lo tanto, la presente investigación pretende contribuir a la actualización del marco jurídico de nuestra legislación local.

De este modo, todo el planteamiento y desarrollo de este trabajo de investigación se fundamenta en una interrogante fundamental que da sentido y forma a todo este análisis. Esta interrogante es la siguiente ¿La falta de legislación sobre la figura de la revocación del mandato vulnera los derechos de los ciudadanos del estado de Baja California? Esta pregunta se prestará a múltiples respuestas y a variados planteamientos, pero para este caso, es importante destacar la necesidad de renovación y de actualización de la legislación en materia de derechos políticos vigente, con la finalidad de garantizar los derechos humanos de los ciudadanos. Es preciso realizar un examen sobre los derechos que se transgreden como consecuencia de la inexistencia de esta figura al alcance de los ciudadanos.

En el desarrollo de la siguiente investigación se hará notar la participación del derecho electoral, el cual sin duda alguna, se une al derecho constitucional al tratar temas sobre la representación, los sistemas electorales y sus procedimientos. En este sentido, de la revocación del mandato se intenta conocer su origen, en qué supuestos se aplica, qué hay hecho, cómo se aplica, dónde, y a quién se le aplica, conocida la situación en la que se encuentran estos estudios y su aplicación actual, finalmente se tendrán los suficientes precedentes para considerar incorporarla a la normativa vigente.

En este contexto, el esquema propuesto divide el trabajo en cuatro capítulos, a fin de obtener un panorama más amplio del tema a tratar. En el primer capítulo, de forma introductoria se utilizará el método histórico para estudiar los antecedentes y la evolución de la revocación del mandato, también se ofrecerá un análisis teórico conceptual ofrecido por la doctrina en el que se estudian y mencionan definiciones de diferentes autores, se denota la importancia de los principios de soberanía popular y de representación como un pilar que inspira la creación de esta figura, además se hace un análisis de los derechos políticos y de la participación ciudadana identificando sus mecanismos.

En el segundo capítulo utilizando el método sociológico y analítico, que implica la necesidad de adecuar el Derecho a las recientes realidades sociales, se identifican y exponen las causales que motivan a la sociedad y que se consideran viables para solicitar este instrumento de democracia directa, delimitando las situaciones aplicables, asimismo se realiza una comparación de la relación de éstas con el escenario político de Baja California.

Y como la teoría necesita de su estudio práctico para ver su conveniencia o no, en el tercer capítulo a través del método inductivo así como descriptivo se hace una referencia de derecho comparado, en la que se explica cómo se encuentra plasmada esta figura en los ordenamientos constitucionales de América Latina, haciendo un especial énfasis en los países Ecuador, Perú y Venezuela, con el objeto de conocer la legislación, el desarrollo y los resultados en la praxis que ha producido la implementación de este mecanismo en otras regiones. De igual forma, se exponen los avances que existen de este mecanismo en distintas entidades federativas del país, cuáles han sido sus experiencias, y cuáles son los avances que se presentan a nivel local en Baja California.

Finalmente, en el cuarto capítulo se establecen los argumentos a favor y en contra de la aplicación de la revocación del mandato, para valorar los riesgos y beneficios que este instrumento representa para la democracia y los derechos de los ciudadanos.

La aportación que pretende generar la siguiente investigación es proponer que se realice una reforma constitucional que incorpore este instrumento jurídico como un beneficio a la colectividad baja californiana, o en su caso, un precedente en el que exista información suficiente, capaz de sustentar el fundamento teórico y jurídico de su incorporación.

CAPÍTULO I.- La revocación del mandato. Conceptualización y derechos ciudadanos políticos

1.1. Antecedentes y su evolución histórica

La democracia, es una expresión compuesta de los términos griegos “*demos* que significa pueblo y *kratos* poder” (Baños Martínez, 2016, pág. 146) o gobierno, por lo cual se entiende que es el gobierno del pueblo, o como diría Abraham Lincoln en su histórico discurso de Gettysburg en 1863, es “el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.” (Lenz, 2015, pág. 73). Si bien, “cuando se habla de la democracia antigua, se hace referencia a la democracia que surgió en Grecia hace cerca de 2500 años” (Fernández Fontenoy, 2012, pág. 170), es importante señalar que en aquella época el gobierno no era el mismo, no se tenía como prioridad buscar el bienestar del pueblo, sino que lo primordial era organizarse para la guerra y dominar a otras poblaciones.

Menciona el politólogo Robert Dahl (2004) que para el año 507 A.C, los ciudadanos de Atenas, varones con mayoría de edad, comenzaron a crear un sistema de gobierno popular, bajo el liderazgo de Clístenes, que aunque no se menciona como eran elegidos para representar a mujeres, extranjeros y esclavos, que no tenían derecho a actuar de manera política, éstos se reunían una vez por semana en la Asamblea, y tomaban decisiones por medio del voto, siendo el primer ejemplo de monarquía que se transformó hasta convertirse en una verdadera democracia, desde entonces el nivel de participación de los ciudadanos de Atenas en las decisiones del pueblo no tiene comparación en la historia de la humanidad, ya que esa libertad y ese derecho para participar le pertenecía a todo ciudadano ateniense.

Solamente en un sistema de este tipo pueden los seres humanos vivir verdaderamente libres: no se está sujeto a la decisión de un tirano porque se trata de un gobierno elegido por el pueblo; y si hay cosas o instituciones que se quieran cambiar, todo ciudadano tiene la plena libertad de hablar y

convencer para lograr los cambios adecuados. (Medina Núñez, 2005, pág. 27)

Es entonces, que si el pueblo encontraba una decisión injusta del mandatario o magistrado, los mismos ciudadanos tenían la facultad, si se veían afectados, de vetar la decisión de aquél o en caso de que hubiese incurrido en violaciones graves podían pedir la revocación de su magistratura.

La revocación del mandato, tiene su origen desde la época de la antigua República Romana, donde existían los Tribunos de la Plebe, éste era un cargo en el que los ciudadanos que integraban la plebe, elegían a diez de sus plebeyos para que los representaran contra el poder del Senado, los patricios y los cónsules. Los tribunos, tenían la facultad de veto, la *intercessio* era “el poder de contradecir cualquier decisión emanada de un magistrado o del Senado que atentara contra los derechos de los plebeyos.” (García López & Malagón Pinzón, 2009, pág. 151)

Los historiadores Martínez-Pinna, Montero Herrero, & Gómez Pantoja (2008), relatan que es en el año 133 A.C., en que Octavio, tribuno de la plebe, fue conocido por hacer uso de la *intercessio*, deteniendo la votación en los comicios contra una ley agraria propuesta por Tiberio Graco. Al ser convocada nuevamente la asamblea, y al no retirar Octavio su veto, Tiberio logra hacer votar su ley sacándolo de manera violenta del recinto, y destituyéndolo de su condición como tribuno, a pesar de que entre las *sacrosanctitas* de los Tribunos de la Plebe estuviese prohibido obligar a un tribuno a renunciar a su cargo; para esa época no había precedentes en la historia política romana sobre una situación similar, por lo que Tiberio Graco se convirtió en un político revolucionario.

Muchos años más tarde, en 1787, los estadounidenses intentaron adoptar la figura de la revocación de mandato durante la Convención de Filadelfia, en donde por cierto hubo fuertes debates sobre la incorporación de este instrumento, hasta el

punto de considerarlo un exceso de democracia, sin embargo, no se resolvió nada, manteniéndose latente la desconfianza que tenía el pueblo en sus políticos. Fue hasta después de más de 120 años, a partir de 1908 a 1914, en que varios estados norteamericanos, como lo son Arizona, California, Colorado, Kansas, Louisiana, Nevada, New York, Oregon, y Washington, incorporaron este mecanismo a su sistema democrático, no obstante, hubo duras críticas a su adición, hasta 1924 en que Robert La Follete, líder progresista y senador, defendió a la revocación argumentando que esta “permitía al pueblo la remoción de los cargos públicos de aquellos representantes que hayan deshonrado sus funciones al traicionar los intereses públicos” (Welp & Serdült, La dosis hace el veneno, 2014, pág. 211)

En el caso de América Latina, “la mayoría de constituciones en América del Sur incorporaron o ampliaron los mecanismos de democracia directa durante la década del noventa (con la excepción de Chile y Uruguay).” (Lissidini, Democracia directa en Latinoamérica: entre la delegación y la participación, 2008, pág. 126), incluyendo entre sus instrumentos la revocación del mandato, son Bolivia, Ecuador, Panamá y Venezuela, quienes han incorporado este mecanismo a nivel nacional, para revocar tanto al presidente como a todo cargo que haya sido electo por medio del sufragio universal, mientras que Perú, Argentina y Colombia solo lo contemplan a nivel local, estatal o subnacional.

1.2. Definición de revocación del mandato

De acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española (2014), revocar es “dejar sin efecto una concesión, un mandato o una resolución”, mientras que el concepto de mandato lo define como el “encargo o representación que por la elección se confiere a los diputados, concejales, etc.”

Según el jurista García Pelayo (1967) la revocación del mandato es un procedimiento por el cual los ciudadanos pueden remover por medio de elecciones

a un funcionario público antes de que haya terminado el período para el cual fue designado. Este instrumento abre la posibilidad a la ciudadanía, para que una vez satisfechos los requisitos correspondientes, sea sometido a consulta del cuerpo electoral, la remoción de un funcionario público electo, antes de que venza el plazo de su encargo.

Desde la perspectiva de Jean François Prud'homme (2016), se menciona que es una variante a la inversa de la elección de representantes, en la que a partir de una petición popular, que debe reunir ciertos requisitos, como por ejemplo un número determinado de firmas que lo avalen, se somete a la aprobación de los votantes la permanencia en el cargo o la remoción, de un representante electo antes del plazo determinado por la ley.

En cuanto a su funcionamiento, dependerá de la forma en que esté regulada la figura en cada legislación, principalmente debe existir una solicitud para activar este mecanismo ante la autoridad electoral correspondiente, sea nacional o local, dicha solicitud debe estar acompañada por una cantidad de firmas que avalen la petición, cubriendo cierto porcentaje de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, en algunos casos se pide una exposición de motivos por los que se desea revocar el mandato, en otros no es necesario, además de que debe haber transcurrido ya un periodo de tiempo en su cargo para activar este instrumento.

Es imprescindible añadir que la revocación del mandato, es un instrumento de democracia directa, que si bien, no se le ha dado mucha utilidad y no ha sido incorporado en muchas legislaciones, puede ser el cambio en las democracias modernas que permita la participación de los ciudadanos a elegir si un funcionario electo por medio del sufragio universal puede permanecer o retirarse de su encargo.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a sus ciudadanos la facultad de elegir por medio de la democracia a sus representantes,

pero no dispone todavía de un renglón que avale una destitución a un funcionario electo de manera popular por vía de una iniciativa ciudadana en caso de que se considere una pérdida de legitimidad, ineficiencia, actos de corrupción o que se haya incurrido en violación a los derechos humanos.

El no reconocer el derecho político a revocar la investidura popular conferida, convierte al concepto de soberanía en un principio nulo, pues solamente sería reconocido y ejercido el día de las elecciones. A partir de la existencia de este mecanismo, el voto del ciudadano sería tomado en serio, ya que quien fuese elegido estaría sujeto a una constante rendición de cuentas hacia sus electores y mantendría a los ciudadanos atentos a sus actos y omisiones, con el riesgo de ser revocado por estos.

La existencia de este mecanismo compromete más a los funcionarios electos a ser responsables con sus electores, no existe necesidad de esperar hasta el próximo periodo electoral para deshacerse de un servidor público incompetente, irresponsable, deshonesto o que no responde a la ciudadanía; este mecanismo devuelve una esperanza a los electores en creer en el sistema electoral y los invita a tener interés por mantenerse informados en los asuntos públicos y el desempeño de los funcionarios, ya que de esta manera siempre habrá una posibilidad de hacer algo en contra de un funcionario ineficiente. “La idea de que la revocación del mandato no existe en materia política, permite que presidentes, gobernadores, senadores y diputados, gocen durante su mandato de dominar y explotar a sus habitantes, sin que puedan ser removidos en ningún momento.” (Valdés, 2011, pág. 41)

La democracia es la vía legal que se tiene para conservar los valores fundamentales de la sociedad, como la libertad, la paz social, la seguridad, la legitimidad, la participación, el respeto, entre muchos otros principios. Por lo tanto, si un funcionario accede al poder por medio de la democracia, a raíz del derecho al voto, pero una vez en el poder éste actúa en contra de dichos valores que se

intentan preservar, no habrá que dudar en considerar que salvaguardar dichos principios es mucho más importante que mantener a un falso líder solo por el hecho de haber llegado ahí con motivo de una elección democrática.

1.3. Fundamento teórico de la revocación

La revocación del mandato se basa en los principios de soberanía y de representación, ya que el pueblo en ejercicio de su soberanía otorga el poder de mando a una persona para que lo represente.

La soberanía, según la definición del pensador francés Bodin (1997), “es el poder absoluto y perpetuo de una república” (pág. 47), pero por el hecho de que le sea otorgado un poder absoluto por tiempo limitado a un ciudadano para gobernar, esto no significa que el pueblo mismo se despoje de la soberanía, sino que el poseedor de dicho poder debe dar cuenta a aquél del que recibió el poder de mando.

Por su parte, Rousseau (2007), en su obra titulada *El contrato social*, también realizó aportaciones al concepto de soberanía, determinando que el pueblo es el soberano, utilizando el término de voluntad general para exponer que la voluntad de la mayoría era quien dirigía las fuerzas del Estado, ya que su finalidad era el bien común.

Estas ideas, contribuyeron en forma doctrinal a la conceptualización de la palabra soberanía que se encuentra plasmada por los legisladores dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, que en su artículo 39 a la letra dice:

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. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, pág. 45)

El precepto mencionado constituye un derecho humano a la participación ciudadana, un pilar en el derecho de decisión que tienen los ciudadanos frente a sus gobernados y a la estructura del sistema representativo.

Así mismo, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, en su artículo 5º, menciona desde su primer párrafo que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. Por lo tanto, ambos preceptos permiten concluir que en el estado de Baja California, existe una democracia representativa que reconoce la legitimidad que tienen los ciudadanos para exponer su voluntad mediante mecanismos de participación ciudadana.

Es cierto que no se encuentra plasmada la revocación de mandato como una figura jurídica en la Constitución Federal, y la forma en la que se encuentra contemplada en la Constitución local de Baja California no indica la existencia de un mecanismo de democracia directa por parte de los ciudadanos, sino que es más bien un juicio de responsabilidad contra el servidor público.

Pero atendiendo al principio federalista plasmado en el artículo 41 de la Constitución Federal, el cual señala que la soberanía del pueblo se ejerce por los poderes de los estados “en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado, [...] las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, pág. 45) se puede interpretar que cada estado tiene la facultad de emitir sus propias leyes para autogobernarse de acuerdo a sus necesidades locales, siempre y cuando no sean contrarias a lo que está estipulado en la Carta Magna, es por ello que no sería inconstitucional incluir la revocación del mandato

como un mecanismo de participación ciudadana dentro de la Constitución bajacaliforniana.

Ahora bien, en cuanto al principio de representatividad, representar es “volver a presentar y, por extensión, hacer presente algo o alguien que no está [...]. Esto es actuar en nombre o por cuenta de otra cosa o persona” (Flores, 1999, pág. 215). Maurizio Cotta citado por Arteaga Nava, considera que “se podría definir a la representación política como un sistema institucionalizado de responsabilidad política, realizada a través de la designación electoral libre de ciertos organismos políticos fundamentales” (Arteaga Nava, 2013, pág. 105).

El reconocido político y jurista Andrade Sánchez (2008) opina que dicho principio imposibilita al pueblo a ejercer su soberanía de forma directa, ya que por medio de los poderes tanto de la Unión como de los estados, se hace representar de manera popular por funcionarios electos según el artículo 41 constitucional, ¿pero qué pasa si esos funcionarios electos ya no representan a la sociedad que dio origen a su mandato? Lo ideal no es elegir entre la participación directa de los ciudadanos o la representación política por medio de sus representantes, sino que sirvieran una como complemento de la otra, una forma de incluir a la sociedad en la toma de decisiones, de invocar la rendición de cuentas ¿y por qué no?, la posibilidad de revocar la investidura de una representación que no representa intereses públicos sino los de una pequeña minoría.

Además, de que con motivo de una reforma política electoral reciente, próximamente podrán extender su periodo en el cargo por medio de una reelección inmediata, los funcionarios que sean electos munícipes y diputados de los congresos locales, así como también los diputados y senadores del Congreso de la Unión; aún no está permitida la reelección para gobernadores ni para el presidente de la república, pero ante esta situación, es necesario que la ciudadanía cuente con el poder de decidir sobre la remoción anticipada de un mal gobernante, de ser este el caso, pues de otra manera se encontrarían los

ciudadanos en un estado de indefensión, o buscarían vías ilegales para derrocar al mandatario.

1.4. Derechos políticos y democracia participativa

Los derechos políticos son aquellos que facultan a los ciudadanos, es decir a quienes cumplan con la calidad de nacionalidad dentro del territorio y mayoría de edad, para intervenir en la democracia de la sociedad de la que forman parte, expresándose y participando en la toma de decisiones de su comunidad sobre temas de interés general. Si bien, diversos autores opinan que aún no existe un concepto ideal para definirlos, tampoco se han puesto de acuerdo si estos derechos forman parte de los derechos fundamentales.

Dentro de nuestra Constitución Federal se encuentran contemplados dentro del artículo 35, los cuales se enumeran en las siguientes fracciones:

- I. Votar en las elecciones populares;
- II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. [...]
- 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.
- 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 [...] (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, págs. 42-47)

De las anteriores fracciones son la I, III, y V, las que guardan relación con el fundamento de la revocatoria del mandato, la primera de ellas, ya que los ciudadanos eligen por medio del sufragio universal a quién los representará por un periodo de tiempo, pero del mismo modo debería ser reconocida la facultad de poder destituir a un mal líder de su encargo mediante a una elección democrática. La fracción III referente a la asociación libre para participar en los asuntos públicos del país, es indispensable pues entre los requisitos que normalmente deben cumplirse para invocar este mecanismo de democracia directa es necesario cierto número de firmas que avalen su petición, para esto los ciudadanos buscarán la forma colectiva de llevar a cabo su recolección, pues sería imposible que una sola persona pudiera en un breve tiempo recopilar esta información. Y la fracción V, tiene relación con el derecho de petición que hacen los ciudadanos hacia la autoridad electoral para solicitar este mecanismo de participación.

En la Constitución local del estado de Baja California también se incluyen los derechos de sus ciudadanos dentro del artículo 8º, los cuales básicamente son muy parecidos al de la legislación federal, por lo que no es necesario enumerarlos.

En cuanto a si son o no son derechos fundamentales, en sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), se interpretan los derechos políticos de votar, ser votado, de asociación y de afiliación con todas las facultades inherentes a tales derechos, como derechos fundamentales que su interpretación no deberá ser restrictiva, deberá ser amplia, no obstante, éstos no son absolutos o ilimitados.

Como fundamento de que efectivamente, al hablar de derechos político-electorales se habla también de derechos humanos, es importante señalar que se encuentran plasmados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), en el artículo 21 que establece el derecho que tiene toda persona a participar en el gobierno de su país, ya sea de forma directa o por sus representantes, también al acceso en igualdad de condiciones a realizar funciones

públicas, y por último menciona que la base de la autoridad del poder público es la voluntad del pueblo, la cual se expresa en forma de elecciones periódicas.

A su vez, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) indica en su artículo 23 que todos los ciudadanos gozan del derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes que de forma libre han sido elegidos. También, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), entre los derechos que señala, en su artículo 25 menciona que sin ningún tipo de restricción podrá gozar cualquier ciudadano de oportunidades para participar en la dirección de los asuntos públicos directamente o por medio de representantes libremente elegidos.

Por lo que, el no dar mayor amplitud a los diversos mecanismos de participación ciudadana que existen, o no adherir esta figura, sería limitar o violentar un derecho humano que incluso es respaldado internacionalmente.

Cualquier catálogo de derechos fundamentales de la persona contenido en un texto constitucional debe asumirse como un mínimo dispuesto en favor de los individuos que puede ser ampliado por las normas secundarias pero nunca restringido, de modo que si un tratado amplía tales derechos básicos, se mantiene dentro de los dispuesto por la Constitución, en tanto que sería inconstitucional si los disminuye o los suprime. Exactamente el mismo razonamiento opera para la legislación ordinaria al interior del país. Existe también en la literatura constitucional una corriente que supone que por razones de “buena fe” o por el principio de pacta sunt servanda (los tratados deben cumplirse), una vez suscrito un tratado el país firmante no puede desconocerlo alegando una reforma constitucional posterior. (Andrade Sánchez, Derecho constitucional, 2008, pág. 72)

El artículo 133 constitucional que se refiere al principio de supremacía constitucional, señala que la misma Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados celebrados y que se celebren serán

la Ley Suprema de toda la Unión, en consecuencia permite interpretar que si en los tratados internacionales de los que México forma parte se indica, como se ha repetido en múltiples ocasiones, que los ciudadanos tienen el derecho y oportunidad de participar en forma directa en la dirección de los asuntos públicos, más no se ha expresado literalmente en la Constitución Federal cuáles serán esos mecanismos de democracia directa para manifestar tal participación, no deberá la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) tildar de inconstitucional la figura de la revocación del mandato cuando las legislaturas locales han intentado incorporarla a su legislación. Sería entonces conveniente invocar al artículo 1º constitucional cuando dice:

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, págs. 1-2)

En tal sentido, debe ampliarse y no ser restringido el derecho humano a la participación, y toda autoridad tiene la obligación de protegerlo y garantizarlo. Si

bien, estos derechos políticos no se limitan solo al ejercicio electoral, también pueden los ciudadanos participar de forma directa en la estructura política de su comunidad, ejerciendo su derecho de petición, o de manifestación.

La falta de legislación sobre la figura de la revocación del mandato como un mecanismo de participación ciudadana vulnera los derechos de los ciudadanos del estado de Baja California, tanto de forma directa como de forma indirecta. En forma directa se limita el derecho a la libertad de expresión, el derecho de petición de los ciudadanos, y el derecho a la democracia que consiste en que todo ciudadano tiene el derecho de participar de forma directa o por medio de sus representantes electos de manera libre en la toma de decisiones y en los asuntos públicos de su comunidad. Además, de forma indirecta, el conservar a un tirano en su mandato puede violentar derechos humanos fundamentales como el derecho a la salud, a la seguridad pública, a la educación, a la libertad, entre muchos otros considerados básicos para el bienestar de la sociedad.

Estos mecanismos de participación forman parte de la democracia participativa, también conocida como democracia directa, Ramírez-Nárdiz propone la siguiente definición sobre ella:

[...] conjunto de instrumentos jurídicos (referendos, iniciativas populares, etc.) cuya introducción se pretende en la democracia representativa con el objetivo de complementarla y mejorarla (nunca sustituirla), mediante la ampliación de la participación popular en el gobierno de la comunidad y el mayor control de los representantes y gobernantes por parte de los ciudadanos. La finalidad última de la democracia participativa es profundizar en la democracia. (Ramírez-Nárdiz, 2016, pág. 360)

Se considera que es una definición muy completa, pues se mencionan los instrumentos que permiten la inclusión de la ciudadanía en asuntos de interés general, y queda claro que el objetivo es el complemento y la mejora a la democracia representativa. Asimismo, David Altman define la democracia directa

como “un grupo de instituciones políticas en las que los ciudadanos deciden o emiten su opinión en las urnas a través del sufragio universal y secreto y que no forma parte del proceso electivo regular de autoridades” (Garibali Álvarez, Ortiz Barba, & Díaz Rivera, El discreto encanto de la democracia directa en la figura de la revocación del mandato, 2012, pág. 60) pues su objetivo principal es el decidir sobre asuntos de interés público, no sobre sus mandatarios.

1.5. Participación ciudadana y sus mecanismos

Uno de los conceptos de participación más aceptado de manera internacional, es el de Hart (1993), en el que se refiere a ésta como “la capacidad de expresar decisiones que sean reconocidas por el entorno social y que afectan a la vida propia y/o a la vida de la comunidad en la que uno vive” (pág. 5)

Por otra parte, desde una perspectiva más política, Restrepo (2001) define a la participación ciudadana como “los diversos mecanismos e instancias que posee la sociedad para incidir en las estructuras estatales y políticas públicas, [...] es el estudio de las mediaciones entre el Estado y la sociedad” (pág. 246)

La conceptualización ideal para el presente tema es la que plantea Ziccardi (2004) y menciona que es “la inclusión de la ciudadanía en los procesos decisorios incorporando intereses particulares (no individuales), pero para que esto sea posible deben abrir espacios de participación con reglas claras las cuales deben regir las relaciones de los actores involucrados” (pág. 246-247)

La participación ciudadana tiene como principios rectores a la libertad, la democracia, la corresponsabilidad, la solidaridad, el bien general, la subsidiariedad, la legalidad, la sustentabilidad, la tolerancia y la equidad.

1. La libertad, como la capacidad y facultad de los ciudadanos para decidir y actuar, sin restricción o discriminación, en los asuntos públicos de la sociedad a la que forman parte.
2. La democracia, en cuanto a que los ciudadanos utilizarán de forma armónica y pacífica mecanismos de participación que les permitan tomar decisiones libres por medio del voto.
3. La corresponsabilidad, como la responsabilidad compartida, el trabajo conjunto entre la sociedad y los funcionarios públicos para hacer valer sus derechos y cumplir con sus responsabilidades, exigiendo la rendición de cuentas y dando seguimiento de sus actos con el fin de que sean en beneficio del interés público.
4. La solidaridad, actuando en favor del bien colectivo, orientando las decisiones y propuestas a medida que benefician a todos los miembros de la sociedad, evitando así la desigualdad y la exclusión social.
5. El bien general, como objetivo o meta a alcanzar en la práctica democrática.
6. La subsidiariedad, como la tendencia participativa a que el Estado o la autoridad apoye a la comunidad.
7. La legalidad, en cuanto a que toda participación debe realizarse conforme a la ley vigente.
8. La sustentabilidad, que implica impulsar acciones que permitan el cumplimiento de los derechos políticos de los ciudadanos.
9. La tolerancia, como el reconocimiento a las diferentes ideas, opiniones y creencias, que permite la convivencia con respeto y consideración hacia las opiniones y acciones de los demás.
10. Y por último la equidad, como la oportunidad de todas las personas en igualdad de condiciones para participar de forma activa en la toma de decisiones.

La participación ciudadana, de manera organizada o espontánea, con instituciones o sin ellas, nos informa sobre el “malestar ciudadano en lo que se refiere a

servicios y calidad de vida, permite el surgimiento de nuevos actores, la visualización de problemas sociales y la politización de temas considerados “privados” con la consiguiente extensión y ampliación de derechos.” (Lissidini, 2014, pág. 126) Además, puede contribuir a volver más eficientes a los organismos del estado.

Las elecciones no agotan la participación ciudadana, en los sistemas de gobierno con mayor estabilidad democrática no solamente se asegura la opinión de los ciudadanos en cuanto a los actos emitidos por el gobierno, sino que existen mecanismos institucionales que evitan que sus representantes electos obedezcan al mandato imperativo de sus partidos.

Se habla entonces de mecanismos y de espacios de participación con reglas claras, estas instituciones de democracia directa o participativa, no tienen como objetivo la elección de funcionarios legislativos o ejecutivos, sino de involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones, las más conocidas son las siguientes: el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, la consulta popular y la revocación del mandato.

1.5.1. Referéndum

El referéndum implica el sometimiento de una ley, ya sea que se trate de una propuesta, o de una norma ya existente, a la aprobación o rechazo de la ciudadanía. Para Merino (2001) hablar de referéndum implica “preguntar sobre ciertas decisiones que podrían modificar la dinámica del gobierno, o las relaciones del régimen con la sociedad” (pág. 27), estas decisiones conllevan a que el sentir de la ciudadanía sea aplicado en forma obligatoria, o bien, en otros casos solamente tiene fines consultivos.

En algunos países también se le llama referéndum revocatorio a la revocación del mandato, aunque el finalidad de un referéndum constitucional, es decir, en el que

se relacione con algún tema legislativo, es diferente al de un referéndum revocatorio, lo que se consigue en ambos es una consulta que se responde con una aceptación o una negativa por parte de la ciudadanía.

1.5.2. Plebiscito

El plebiscito es parecido al referéndum, sin embargo, su función es la de someter a consideración de la ciudadanía, la aprobación o el rechazo de los actos administrativos de las autoridades, “sirve para que los ciudadanos decidan entre aceptar o rechazar una propuesta que concierne a la soberanía.” (Prud'homme, 2016, págs. 35-36) Se puede decir que son el plebiscito y el referéndum de los instrumentos de participación ciudadana más antiguos y utilizados en el mundo.

Algunos autores costarricenses y argentinos comparan y asimilan el plebiscito con la revocación del mandato, ubicando a la revocación como un tipo de plebiscito según su perspectiva, la cual es incorrecta y carece de argumentos válidos para defender su postura, pues el plebiscito consulta la aceptación o negativa ante la ciudadanía sobre actos de gobierno, mientras que la revocación si bien puede fundamentarse en actos u omisiones del gobernante, lo que busca es cesar de su cargo a un mal gobernante. Las causas motivacionales pueden ser las mismas o parecidas, pero la finalidad es distinta.

1.5.3. Iniciativa popular

La iniciativa popular es un instrumento mediante el cual los ciudadanos tienen la facultad de presentar iniciativas de ley, las cuales pueden ser dirigidas al Congreso del Estado, al Gobernador o al Ayuntamiento para su análisis, la única limitación es que no deben ser en materia hacendaria, fiscal o presupuestal.

[...] es según García Pelayo, el derecho de una fracción del cuerpo electoral a exigir la consulta popular sobre determinada acción legislativa.

Cuando se trata simplemente de invitación a la autoridad legislativa ordinaria a legislar sobre una cuestión, se llama iniciativa simple; cuando la invitación se expresa en forma de proyecto, se llama iniciativa formulada. (Arteaga Nava, 2013, pág. 103)

1.5.4. Consulta popular

La consulta popular sirve para que los ciudadanos se expresen e intervengan en la discusión pública de asuntos trascendentes, relativos a los poderes Legislativo o Ejecutivo, en los que se decidirá que se hará respecto al tema que se consulta. Es un método instaurado “para mantener los conductos de comunicación entre gobierno y sociedad, permanentemente abiertos.” (Merino, 2001, pág. 38)

Si bien, hay quienes piensan que es posible mediante esta vía intentar la revocación del mandato, consultando a la sociedad por la remoción o permanencia de un representante de elección popular en su cargo, pero realmente esta figura tiene mediante la Ley Federal de Consulta Popular, como candado, un listado de temas que no pueden ser objeto de consulta, entre ellos se encuentra la materia electoral.

1.5.5. Revocación del mandato

Y por último, la revocación del mandato, a la que ya se ha definido anteriormente, es un mecanismo que permite al electorado separar de manera anticipada a un representante de su cargo por medio de una petición, siempre que se configuren las causales. Merino (2001) asegura que es “la posibilidad de interrumpir el mandato otorgado a un determinado representante político, aunque haya ganado su puesto en elecciones legítimas” (pág. 38)

CAPÍTULO II.- Motivación para la revocación

Existen diferentes causales por las que los ciudadanos puedan considerar necesaria la incorporación de esta figura en su legislación, algunas de estas razones pueden ser consecuencia de una crisis de representación política; por incumplir con sus promesas de campaña y su plan de acción una vez electo; por realizar actos de corrupción o encubrirlos durante su mandato; por violaciones a los derechos humanos o simple y sencillamente que al poder ser reelectos pero caigan en todos los anteriores supuestos tenga un límite su periodo en el cargo por medio de una revocación. A continuación se describen estas causales y su relación con el escenario político en el estado de Baja California.

2.1. Crisis de representación política

Es imprescindible conceptualizar esta problemática que da pie a la activación de la revocación del mandato por parte de los ciudadanos, la representación según Martínez Rivas (2017) “hacía referencia a la encarnación de algo que estaba ausente” (pág. 315), mientras que por el vocablo crisis, Svampa (2017) habla de una fractura en el sistema, un estado de agonía, por lo que una crisis de representación política es un estado de agonía sobre la figura que actúa en nombre o por cuenta de otra persona ausente.

La política teórica Hanna Pitkin quien cuyo trabajo de investigación titulado *El concepto de representación* de 1967 sigue siendo la base de muchos trabajos posteriores, realizó grandes aportaciones al tema de la representación política, clasificándola en cinco concepciones que son las siguientes:

- a) Representación como autorización. Significa que el representante está autorizado para actuar con las consecuencias para su representado.
- b) Representación como sometimiento a rendición de cuentas y responsabilidad política (*accountability*). Significa la responsabilidad del representante ante el representado.

- c) Representación descriptiva. Se relaciona con la posibilidad de alguna correspondencia entre representante y representado (representación proporcional).
- d) Representación simbólica. Está relacionada con la identificación emocional que se da entre representante y representado. El liderazgo político es visto como simbólico en la representación del pueblo.
- e) Representación sustantiva. Está en relación con la esencia de la actividad de representar actuando en beneficio o interés de otro. (Garibali Álvarez, Ortiz Barba, & Díaz Rivera, El discreto encanto de la democracia directa en la figura de revocación de mandato, 2012, pág. 55)

Por su parte el politólogo italiano Sartori le atribuye las siguientes características a la representación política:

- a) receptividad (*responsiveness*), los parlamentarios escuchan a su electorado y ceden a sus demandas,
 - b) rendición de cuentas (*accountability*), los parlamentarios han de responder, aunque difusamente, de sus actos, y
 - c) posibilidad de destitución (*removability*), si bien únicamente en momentos determinantes, por ejemplo, mediante un castigo electoral.
- (Sartori, 2005, pág. 25)

Como se puede apreciar, ambos autores relacionan a la representación política con la rendición de cuentas, algo con lo que no cumplen muchos aquellos que se encuentran en la función pública y que en los últimos años ha causado una mayor desconfianza en la población, quizá como nunca antes. Pero la crisis de representación política, no es un problema exclusivamente de México sino que se presenta en todo el mundo y demuestra la inconformidad que existe ante el estado de la democracia.

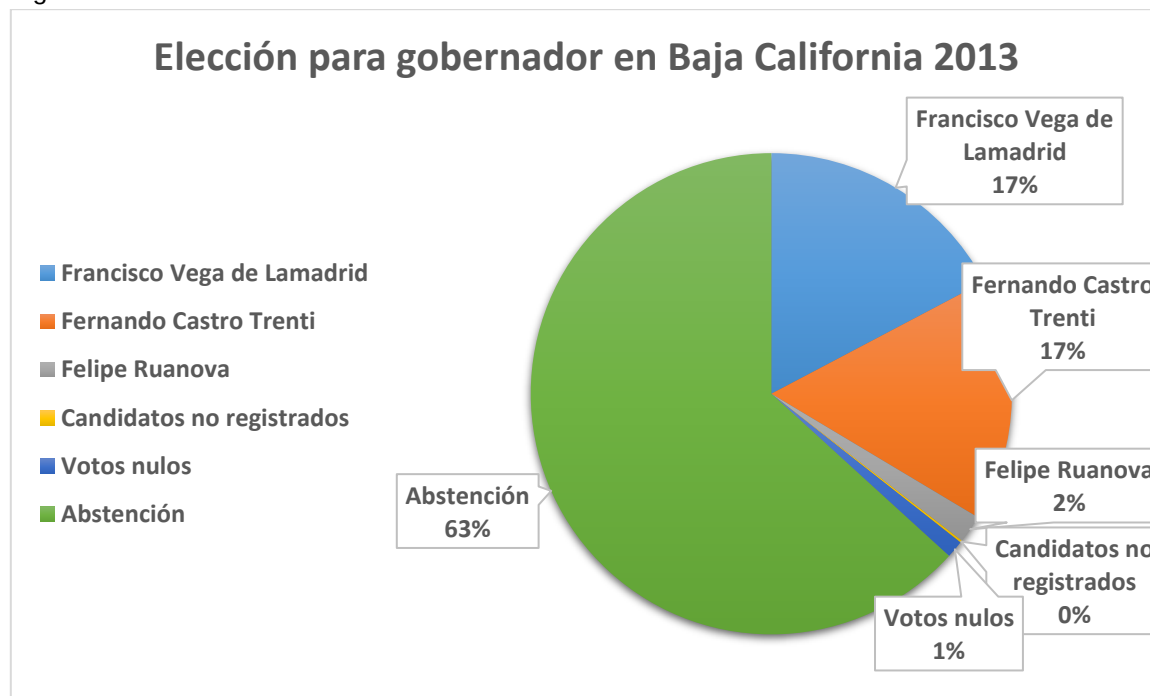
En México la sociedad se compone por grupos que presentan grandes diferencias de forma cultural, racial y económica entre sus habitantes, y que además no cuentan con representación alguna de manera política, es decir que ni siquiera se

ha cumplido realmente con el principio de la mayoría que debe ser fundamental en una democracia, no existe representación para todos, no es la mayoría la que toma las decisiones, sino que es una minoría la que gobierna y conduce el poder de acuerdo a sus intereses particulares.

De acuerdo a cifras tomadas del diario *Excélsior* (2013) es realmente preocupante el resultado del proceso electoral por el cual llegó a su cargo el servidor público que actualmente representa a nivel estatal a Baja California. Para las elecciones estatales en las que se eligió gobernador en el año 2013, de un total de 2 millones 563 mil 153 ciudadanos registrados debidamente en el padrón electoral, solo 942 mil 599 habitantes bajacalifornianos emitieron su voto, hubo una abstención enorme de 1 millón 620 mil 554 habitantes. Dando como resultado una participación del 36.77% y un abstencionismo de 63.23%, es decir que más de la mitad de los ciudadanos no emitió su voluntad.

Como consecuencia de este abstencionismo a la democracia, los candidatos obtuvieron una votación muy baja dentro de los comicios, dando como resultado que el candidato Francisco Arturo Vega de Lamadrid ganara la elección solo con 442 mil 868 votos, siendo el 17.27% de la votación, Fernando Castro Trenti obtuvo 417 mil 909 votos, Felipe Ruanova alcanzó solamente 48 mil 49 votos, mientras que se contabilizaron 3 mil 724 votos para candidatos no registrados, y 30 mil votos nulos. ¿Será legítimo que con un 17.27% de la votación llegue un funcionario a ocupar un cargo que demanda tanta responsabilidad? Es evidente el hartazgo de la sociedad convertido en abstencionismo que afectó a esta elección, y el hecho de permitir que el ciudadano piense que gane quien gane no hay una rendición de cuentas hacia él, simplemente no se siente parte del ejercicio democrático.

Figura 1



Fuente: Elaboración propia con datos del diario Excélsior.

Según datos de la encuesta que realizó Consulta Mitofsky con el nombre *México: confianza en instituciones 2017*, la ciudadanía demuestra tener un nivel bajo de confianza en las instituciones a nivel nacional, y lo peor es que la tendencia es que este nivel siga descendiendo. En el ranking de calificación con valores del 1 al 10, los partidos políticos obtuvieron una calificación de 4.4, los diputados 4.6, la presidencia y los senadores 4.8 ambos respectivamente, es decir, que los funcionarios que gobiernan el país están reprobados en cuanto al nivel de confianza que representan para los ciudadanos.

Figura 2



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta México: confianza en instituciones 2017.

Es cierto que desde hace algunos años el pueblo ha hecho muy popular un lema o slogan refiriéndose a sus gobernantes, en el que con furia insisten: “No nos representan”, esto demuestra que es ahora el momento de mejorar o castigar la mala comunicación existente entre el gobernante con sus ciudadanos.

Una de las maneras de enfrentar la crisis de representación que vive la democracia ha sido la introducción o revitalización de mecanismos de democracia directa. De esa forma se da cabida a la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones sin intermediarios, sin representantes electos. (Reveles Vázquez, 2017, pág. 14)

Pero el hecho de introducir estos mecanismos, no trata de reemplazar la democracia representativa, sino complementarla, mejorarla con la participación de la ciudadanía, es por ello que ante una insatisfacción general, una pérdida de credibilidad derivada de actos de corrupción, malos manejos, violaciones a derechos humanos, entre muchos otros factores que dan origen a tal falta de legitimidad, es necesario que los ciudadanos cuenten con una manera de terminar el periodo de manera anticipada a quien no está haciendo bien su labor.

Aunque para algunos autores, la revocación del mandato simbolice una potencial desestabilización del gobierno, esta ofrece una alternativa para salir de una crisis de representación o bien, deshacerse de un gobierno ilegítimo, siempre que el mismo gobierno sea parte del problema y demuestre una garrafal incapacidad para resolverlo.

2.2. Incumplimiento sin justificación

El incumplimiento es “cualquier falta de realización, realización irregular, defectuosa o incompleta de las conductas asumidas” (Gómez Pomar, 2007, pág. 7), ¿por qué es necesario mencionar este concepto?, ¿en qué podría estar incumpliendo un gobernante que ha sido electo por medio de la voluntad de su pueblo? De conformidad con el artículo 236 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, referente al proceso de registro de candidatos de elección popular, antes de ser electos, todos los candidatos deben presentar por medio de sus partidos políticos la plataforma electoral que sostendrán durante las campañas políticas, que a su vez, esta plataforma será registrada ante el Consejo General del órgano electoral.

Artículo 236.

1. Para el registro de candidaturas a todo cargo de elección popular, el partido político postulante deberá presentar y obtener el registro de la plataforma electoral que sus candidatos sostendrán a lo largo de las campañas políticas.
2. La plataforma electoral deberá presentarse para su registro ante el Consejo General, dentro de los primeros quince días de enero del año de la elección. Del registro se expedirá su constancia. (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2014)

Este requisito, no solamente es para los candidatos que se postulan por medio de un partido político o coalición sino que también aquellos que se postulan mediante una candidatura independiente requieren adjuntar en su registro dicha

documentación, como lo exige el artículo 383 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales:

Artículo 383.

1. Los ciudadanos que aspiren a participar como Candidatos Independientes a un cargo de elección popular deberán:

[...]

c) La solicitud deberá acompañarse de la siguiente documentación:

[...]

III. La plataforma electoral que contenga las principales propuestas que el Candidato Independiente sostendrá en la campaña electoral (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2014)

Pero, ¿realmente en qué consiste esta plataforma electoral?, el glosario de términos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, explica qué es lo que se debe entender por este término:

Es el documento elaborado por los partidos políticos y autorizado por la autoridad electoral, que contiene sus propuestas políticas, postulados, declaración de principios y programa de acción, el cual —entre otros aspectos— se hace del conocimiento de la ciudadanía para que ésta se sume a sus proyectos políticos, sociales y culturales de los partidos. (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2018)

Por lo tanto, los candidatos, en esa plataforma electoral depositan las propuestas políticas que deberán cumplir durante su mandato en caso de ser electos como representantes del pueblo, es un compromiso que no deberían realizar en vano con la finalidad de convencer a la ciudadanía de elegirlos, sino que debe ser una promesa tomada en serio, y no una burla con tinte electorero.

En esa tesitura, el incumplimiento sin justificación que se convierta en un motivo o causal para revocar el mandato de un gobernante, se deberá a la falta de realización de lo estipulado en su programa de acción, y de sus propuestas

políticas. Esto pudiera ocurrir durante cualquier momento de su periodo en el cargo, suponiendo qué, pueda realizar omisiones con la idea de que de cualquier forma ya cumplió con su meta de llegar al poder, u omitir su plan de trabajo un año antes de finalizar con su mandato, porque de todas maneras ya está por retirarse.

Nada le garantiza al ciudadano que las medidas programáticas de los candidatos van a ser cumplidas. Nada le garantiza al ciudadano que sus políticos, en quien estadísticamente no confían, asumirán sus responsabilidades una vez que prueben el poder con todo su aderezo de privilegios. Por ello cada vez son más frecuentes los reclamos de una ciudadanía que se siente engañada y defraudada por tantas promesas incumplidas por candidatos de todos los partidos. (Chacón Rojas, 2008, pág. 15)

El permitir que la ciudadanía active el mecanismo de revocación de mandato con motivo de un incumplimiento sin justificación, mejoraría la rendición de cuentas que debe existir entre la autoridad y sus gobernados, pues de esta manera, se tendrían que enfocar los funcionarios públicos electos en su plan de trabajo, para ellos se volvería una prioridad el darle cumplimiento a sus propuestas de campaña antes de pensar en utilizar los recursos públicos en otra finalidad distinta a la prometida.

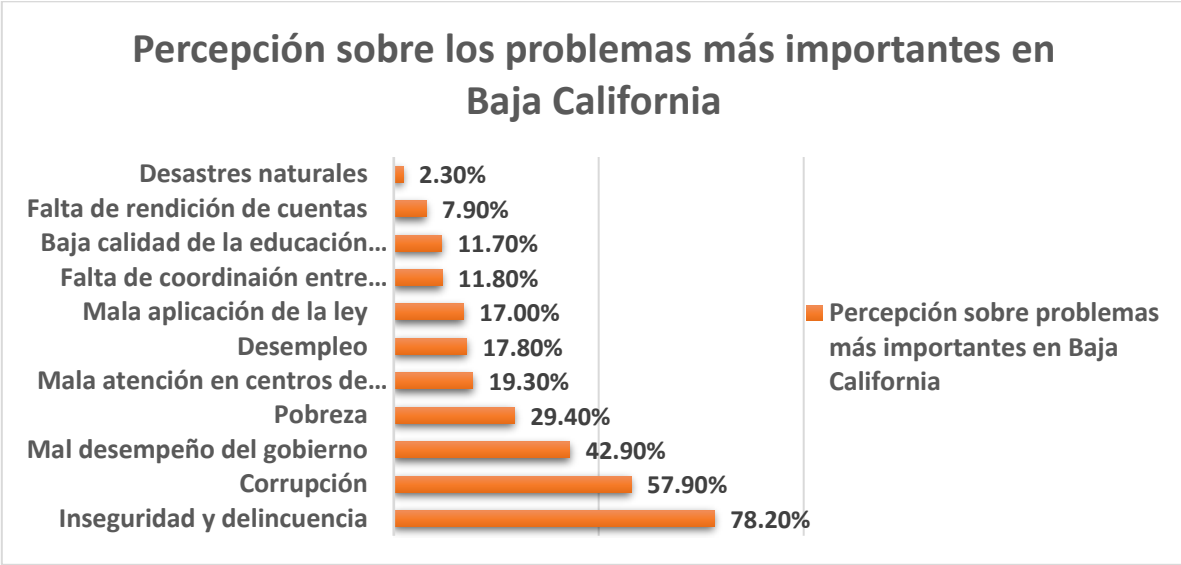
2.3. Actos de corrupción

Antes de hablar de los actos de corrupción, es indispensable mencionar un concepto que permita entender esta problemática, la corrupción según definición de la Organización de las Naciones Unidas en el Programa Global contra la Corrupción, se refiere al “comportamiento de los individuos y funcionarios públicos que se desvían de las responsabilidades establecidas y usan su posición de poder para satisfacer fines privados y asegurar sus propias ganancias” (Organización de las Naciones Unidas, 2004, pág. 2)

La corrupción en México es un tema de lo más sonado, al grado de que ya no cuentan los ciudadanos con la capacidad de asombro al enterarse sobre actos de corrupción emitidos por sus autoridades, el fenómeno de la corrupción puede afectar todas las actividades de una sociedad, como son las económicas, las políticas y las sociales. Antes no se consideraba un tema central, pero ahora incluso hay investigaciones sociales que tienen como finalidad conocer los índices sobre el costo de la corrupción, y sobre su prevalencia.

En base a datos oficiales de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) que realizó el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en 2017, es posible afirmar que los ciudadanos bajacalifornianos se refirieron a la corrupción como uno de los problemas más importantes en la entidad, su percepción sobre este problema como uno de los más importantes fue de 57.9%, seguido del mal desempeño del gobierno con un 42.9% de percepción de la población.

Figura 3

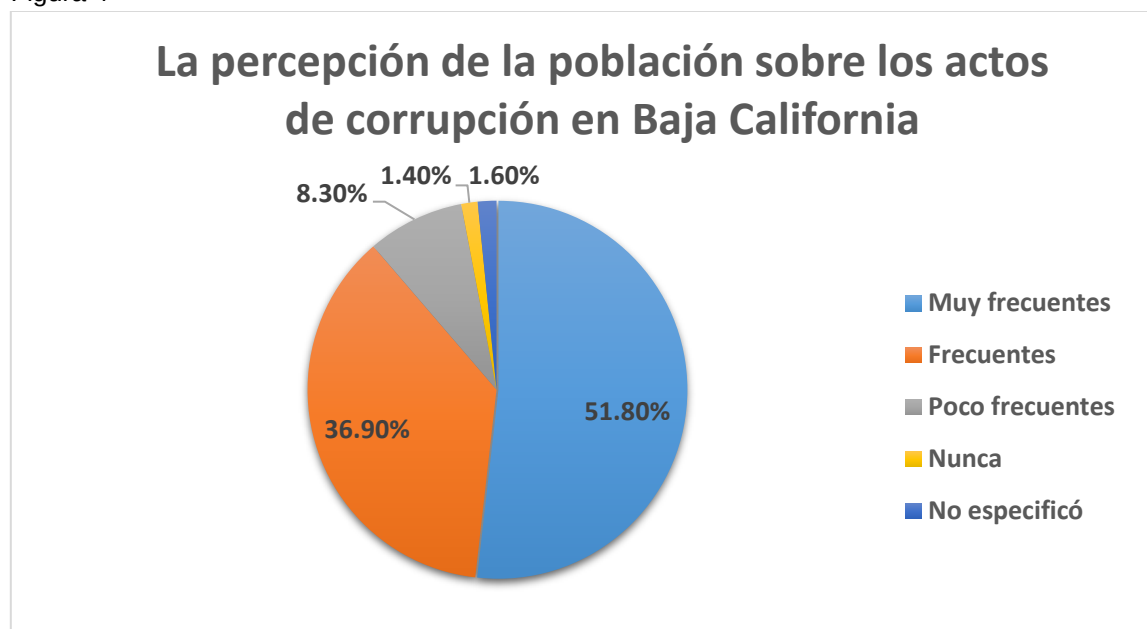


Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017.

En el estado de Baja California, el 51.8% de los ciudadanos encuestados percibió que los actos de corrupción en su entidad federativa son muy frecuentes, el 36.9%

manifestó que son frecuentes, mientras que el 8.3% los consideró poco frecuentes, el 1.4% dijo nunca haber percibido un acto de corrupción en su entidad, y el 1.6% no quiso especificar.

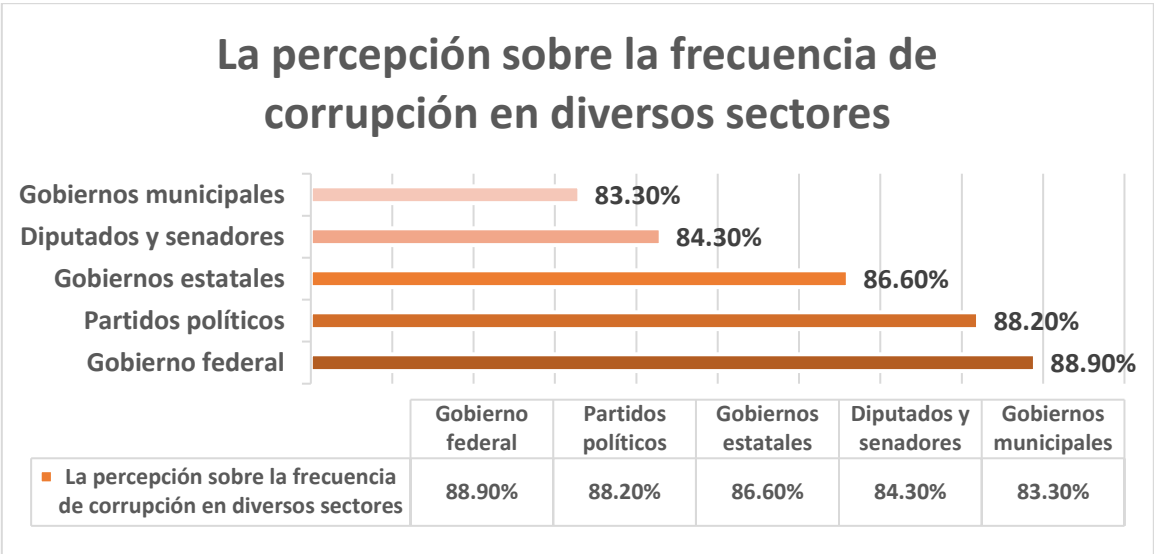
Figura 4



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017.

También, el 88.9% de los ciudadanos percibió que la corrupción es una práctica muy frecuente o frecuente en el gobierno federal, seguido de los partidos políticos con 88.2%, los gobiernos estatales con un 86.6%, los diputados y senadores con 84.3% y los gobiernos municipales con un 83.3% de percepción de su población.

Figura 5



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017.

A pesar de contar con institutos de transparencia nacional y locales, esto no es suficiente para lograr una rendición de cuentas clara, aún se considera necesario crear un Sistema Nacional Anticorrupción, así como Sistemas Estatales Anticorrupción para las entidades federativas, cabe señalar que en algunas legislaturas locales sí se tiene la intención de incorporar la revocación de mandato como su complemento, pues según una nota del diario *El Sol de La Laguna* (Contreras, 2017), los diputados locales del estado de Coahuila han pedido que la revocación de mandato sea una parte fundamental del Sistema Estatal Anticorrupción en su estado.

Los ciudadanos merecen más alternativas para combatir la corrupción que los gobierna, siendo ellos los que tengan la capacidad de decisión sobre un mal gobernante, diariamente se presentan casos que causan polémica sobre tráfico de influencias, conflictos de interés, endeudamiento de estados, desvío de recursos y servicios públicos con el fin de darles usos privados. El hecho de que los funcionarios se dediquen a desviar recursos públicos tiene como consecuencia que los servicios que tiene como obligación brindar el Estado se vean empobrecidos o deficientes, estos personajes a costa de la ciudadanía se han ido

enriqueciendo, mientras que la sociedad sufre las carencias por sus malos manejos, “en las mediciones de percepción de los problemas que aquejan a nuestro país, la corrupción se ha posicionado como una de las principales preocupaciones, incluso por encima de la pobreza.” (Casar, 2016, pág. 9)

Actualmente se han visto envueltos en escándalos públicos gran cantidad de exgobernadores de entidades federativas por actos de corrupción que solo por nombrar algunos son los estados de Sonora, Veracruz, Nuevo León, Michoacán, Quintana Roo, Chihuahua y Durango, en los que sus gobernantes continuaron con su mandato sin interrupción y sin que la ciudadanía en su momento tuviera un medio de defensa participativo eficiente ante tales actos.

2.4. Violación a derechos humanos

Los derechos humanos en la actualidad tienen definiciones infinitas, pues están en constante evolución histórica, a través del tiempo han ido cambiando de nombre, han sido conocidos como los derechos del hombre, garantías individuales, derechos de las personas, además se han ido expandiendo, buscando garantizar la protección más amplia. Para el jurista y político mexicano Jorge Carpizo, los derechos humanos son:

[...] el conjunto de atribuciones reconocidas en los instrumentos internacionales y en las Constituciones para hacer efectiva la idea de la dignidad de todas las personas y, en consecuencia, que puedan conducir una existencia realmente humana desde los ámbitos más diversos, los que se imbrican, como el individual, el social, el político, el económico y el cultural. (Carpizo, 2011, pág. 13)

Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas, otorga una definición un poco más breve en la que se refiere a los derechos humanos como “derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de raza, sexo,

nacionalidad, origen étnico, lengua, religión o cualquier otra condición.” (Organización de las Naciones Unidas, 2018).

Existe una gran cantidad de derechos humanos, algunos de ellos son el derecho a la vida, el derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación, la libertad de trabajo y profesión, la libertad de expresión, el derecho a la libertad de tránsito, libertad de asociación, reunión y manifestación, derecho de acceso a la justicia, derecho a la salud, derecho a la educación, derecho a la alimentación, entre muchos otros. Todos son igualmente importantes y necesarios, ninguno posee más valor que otro.

Una violación por parte del Estado a los derechos humanos, tiene lugar cuando éste incumple con su obligación de garantizar y respetar la protección de que esos derechos puedan ser disfrutados de manera indiscriminada por sus habitantes. Por mencionar algunos ejemplos, estos derechos son violentados cuando no se garantiza un salario mínimo suficiente para llevar una vida digna, cuando se contamina el agua o el aire con desechos tóxicos y el Estado lo consiente, el no realizar acciones para evitar el hambre en todas las comunidades del país, el negar el derecho de acceso a la información o a los servicios de salud, entre muchos más.

En México, los últimos años se han caracterizado por violaciones a derechos humanos mediante habituales torturas a detenidos, numerosas desapariciones forzadas que se cometen de manera generalizada contra la población, persecuciones, represión y censura de periodistas.

Los datos del informe anual de Amnistía Internacional (2017) arrojan que al menos hasta finales de noviembre 2017 se registraron 42,583 homicidios, siendo la cifra más alta desde el mandato actual y que en respuesta a las manifestaciones de docentes se ordenaron operaciones policiacas con el fin de reprimirlos ocasionando algunas muertes y heridos. En cuanto a ejecuciones extrajudiciales,

las autoridades no publican la cifra de personas fallecidas a manos de policías y fuerzas militares, mientras que se descubren decenas de fosas comunes en el territorio nacional.

También, según Amnistía Internacional (2017), existen numerosas denuncias relativas a tortura y malos tratos, para 2017 ya se revisaban 4,390 expedientes a nivel federal. Ante el tema de desapariciones forzadas, se denunció que al 2017 ya se contaba con una cifra de 34,656 personas (25,682 hombres y 8,974 mujeres) cuyo paradero es desconocido, así como el de los 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa, del cual permanece sin respuesta concreta por parte de la autoridad. ¿Cuánto más deberán resistir los mexicanos?, es necesario que la ciudadanía pueda tomar parte de las decisiones del rumbo de su país, pues son sus gobernantes incompetentes quienes han fallado en las políticas públicas para resolver la problemática que se presenta.

2.5. Contrapeso de una reelección

En el año 2014 se aprobó una reforma constitucional en materia político electoral, que entre algunas de sus novedades trajo consigo la introducción de la reelección legislativa. De esta manera, los senadores que sean electos a partir de las elecciones de 2018, tendrán la posibilidad de ser reelectos hasta por dos periodos consecutivos y los diputados federales hasta por cuatro periodos, otorgándoles a ambos legisladores la oportunidad de permanecer como máximo doce años en su cargo. En las entidades federativas, ahora también se permitirá la reelección para los presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo consecutivo, siempre que el periodo de su mandato no exceda a los tres años, y en el caso de los diputados locales hasta por cuatro periodos consecutivos podrán reelegirse.

Sin embargo, se considera importante añadir que estos funcionarios para poder ser reelectos deberán ser postulados por su mismo partido o coalición, a menos de que renuncien a su militancia antes de la mitad de su mandato, ¿qué quiere

decir esto?, básicamente se puede hacer un presagio de que, necesitarán quedar bien con los miembros de su partido o coalición, antes que actuar en favor de la ciudadanía.

Esta reforma cambia el sentir de la sociedad mexicana, pues la consigna asentada por Francisco I. Madero durante la Revolución Mexicana de 1910, ha dejado una huella imborrable en la memoria de millones de mexicanos a quienes se les ha inculcado desde los libros de texto utilizados en la educación básica, así como en innumerables eventos cívicos conmemorativos, donde se ha repetido con orgullo el lema “sufragio efectivo, no reelección” (Krauze, 2003, pág. 12), fue una lucha histórica escrita con sangre y cuyos frutos lograron tranquilizar por bastantes años a una sociedad cansada y gastada por la dictadura de Porfirio Díaz, reelecto por siete periodos, pero que el hecho de no recordar la historia de su nación podría dar como resultado inminente su repetición.

Ahora bien, es preciso recordar la forma en la que están integradas tanto la Cámara Alta, como la Cámara Baja, la primera de ellas es la de senadores, conformada por ciento veintiocho senadores, de los cuales sesenta y cuatro se eligen a través del voto directo por el principio de mayoría relativa, mientras que los otros sesenta y cuatro son designados por sus partidos políticos. Los primeros treinta y dos senadores son asignados por el principio de primera minoría, un senador por estado y uno por la Ciudad de México al partido que haya obtenido el segundo lugar en las elecciones, y los otros treinta y dos senadores son asignados por el principio de representación proporcional con listas de partido abiertas.

Mientras que la Cámara Baja, que está conformada por quinientos miembros, trescientos de ellos son elegidos por el principio de mayoría relativa y los otros doscientos por el principio de representación proporcional.

Es decir, que la figura de la reelección favorece también a los doscientos sesenta y cuatro legisladores, (doscientos diputados y sesenta y cuatro senadores de

representación proporcional) que si bien, fueron designados por su partido, no fueron elegidos mediante el voto directo, de esta manera se estaría reeligiendo a alguien que ni siquiera obtuvo su mandato por voluntad popular, no tuvo que hacer campaña política.

Se está de acuerdo con la opinión de Celorio Suárez (2015), cuando manifiesta que teniendo el lema “sufragio efectivo, no reelección”, una relación tan directa con el proyecto de nación del que es sabido que surge el pacto social derivado del movimiento revolucionario de 1910, ¿qué tan legítimo es cambiar ese principio fundacional de la Constitución? Quizá debió haberse sometido ese valor nacional a una consulta ciudadana, pues suena a descaro que por sí mismos los legisladores puedan otorgarse esa facultad de reelección, sin duda, esto aleja al legislador del pueblo y lo aproxima a intereses dominantes.

Ante esta reforma político electoral no existe una medida de contrapeso con la que cuenten los ciudadanos, entre la argumentación que existe a favor de la reelección se defiende el hecho de que así se profesionalizarán los funcionarios en el ejercicio parlamentario, es decir, que no es suficiente tres años de ejercicio pues apenas están aprendiendo a realizar su labor, aunque se pueda tener algo de razón resulta deficiente justificar la causa de la reelección, ya que para profesionalizar su función quizá deban ampliarse las vías de comunicación entre los representantes y los gobernados.

Como una medida de contrapeso, la revocación del mandato podrá permitir garantizar a los ciudadanos su derecho a la democracia, esto en caso de que las causales que fueron mencionadas en los subtemas anteriores sigan presentándose y aun así consigan la reelección estos personajes. Al existir la figura de la reelección y al adherir la revocación de mandato como un instrumento, los funcionarios que trabajen bien podrán ser elegidos nuevamente, pero su cargo puede ser sometido a revocación en cualquier momento.

CAPÍTULO III.- La revocación del mandato en el derecho comparado

3.1. La revocación del mandato en el ámbito internacional. Casos en América Latina: Ecuador, Perú y Venezuela.

En América Latina, las constituciones no contenían mecanismos de democracia directa hasta que comenzó la década de los noventa, a partir de entonces se introdujo la revocación del mandato por medio de una reforma a la ley o de una aprobación a una nueva Constitución, reglamentando la revocación desde el nivel nacional hasta el nivel local. Fueron seis países latinoamericanos los que establecieron dentro de su legislación la revocación del mandato: Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

En muchos casos, se aprobó este mecanismo como una respuesta al desencanto que los ciudadanos sentían hacia sus instituciones políticas, a continuación se analizarán los casos de Ecuador, Perú y Venezuela en cuanto a los elementos de la revocación que maneja cada legislación.

3.1.1. Introducción y normativa jurídica que se refiere a la revocación del mandato

En Ecuador la revocación del mandato fue introducida en 1997 por primera vez, al reformarse la Constitución de 1979, eran limitados los cargos que podían ser sujetos a la revocación del mandato, pero para el año 2008 al llegar al poder otro partido político, éste convocó a una asamblea constituyente en la que se amplió el mecanismo de revocación permitiendo la remoción ahora de todos los cargos de elección popular.

En Perú, la incorporación de mecanismos de democracia participativa no fue una respuesta al descontento de la ciudadanía. Welp & Serdült (2012) afirman que fue el presidente Alberto Fujimori quien convocó a una asamblea constituyente que le

diera un barniz democrático a su legislación tras el autogolpe que él mismo realizó al clausurar el Congreso en 1992, la idea era superar la crisis institucional que había, fue así que introdujo la reelección presidencial e incorporó mecanismos de democracia directa y de rendición de cuentas, con excepción de que la revocación no incluía a la figura del presidente.

En el caso de Venezuela, fue el movimiento encabezado por el presidente Hugo Chávez Frías el que promovió la creación de instituciones participativas, los resultados de la expansión de estas instituciones fueron controvertidas, pero se produjeron grandes transformaciones con motivo de las numerosas consultas ciudadanas.

A continuación se muestran los datos relevantes a la incorporación de este instrumento a la legislación de Ecuador, Perú y Venezuela, así como su fundamento en la normativa jurídica correspondiente.

Cuadro 1.

Incorporación y normativa jurídica de la revocación del mandato en Ecuador, Perú y Venezuela.

País	Fecha de incorporación de la revocación a la legislación	Normativa jurídica que se refiere a la revocación del mandato
Ecuador	1997/2008	Artículos 6 y 105 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008.
Perú	1993	Artículos 2º numeral 17 y 31, y los artículos 20 al 30 de la Ley N º 26300: Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos.
Venezuela	1999	Artículos 70 y 72 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Fuente: Elaboración propia

3.1.2. Autoridades sujetas a revocación de mandato

Las autoridades susceptibles de ser removidas mediante este instrumento participativo pueden variar según lo que indique cada legislación, y con el tiempo pueden incluso ampliarse los cargos sujetos a la revocación, como es el caso de Ecuador que cuando recién introdujo este mecanismo, los ciudadanos tenían el

derecho a participar en la revocación de alcaldes, prefectos y diputados, siendo hasta 2008 que se expandiera a la remoción de todas las autoridades de elección popular. Según Verdugo Silva (2007), lo ideal sería que la revocación del mandato se aplicara a todos los funcionarios y autoridades que hayan sido elegidas por medio del sufragio, con base en el principio *ius* filosófico de la soberanía popular, con la idea de que:

Si el pueblo es quien a través del voto delega a sus representantes el ejercicio de autoridad y la toma de decisiones, todos aquellos designados de esa forma son sujetos de revocatoria, puesto que el principio de soberanía popular afecta la situación de todas y no solo de algunas de las autoridades electas. (Verdugo Silva, 2007, pág. 76)

El siguiente análisis comparativo refleja cuales son las autoridades que en la actualidad se pueden revocar en Ecuador, Perú y Venezuela.

Cuadro 2.

Autoridades sujetas a la revocación en Ecuador, Perú y Venezuela.

País	Autoridades sujetas a la revocación de mandato
Ecuador	Todas las autoridades de elección popular.
Perú	Los alcaldes y regidores, autoridades regionales, que provengan de elección popular y los magistrados de elección popular.
Venezuela	Todos los cargos y magistraturas de elección popular.

Fuente: Elaboración propia

3.1.3. Causas por las que se puede revocar el mandato a un funcionario de elección popular

Es importante que las causales para la revocación se encuentren bien definidas, ya que este mecanismo puede ser un arma de dos filos para deshacerse de un adversario político. También hay que distinguir que la revocación del mandato debe ser visto como un control político, no como uno judicial, ya que existen otros

procedimientos para su remoción si se tratara de judicializar a un funcionario, la razón que debe inspirar este ejercicio como un control político debe ser el incumplimiento de su programa político y de trabajo, así como la insatisfacción general de la población para ejercer el mismo.

Es curioso que en el caso de Ecuador se pidan los motivos por los que se desea remover al funcionario, sin embargo no son restrictivos, pues no se enumera en la legislación las causas aplicables, solo deben mencionarse y después se determinará si son válidas o no lo son. Por el contrario en Perú, el motivo para la revocación es la corrupción, debe estar fundamentada la solicitud de la revocación más no requiere ser probada. Y por último Venezuela en donde las causales son incumplimiento en el programa de acción, el descontento o la insatisfacción de la sociedad.

Cuadro 3.

Causas por las que se puede revocar el mandato en Ecuador, Perú y Venezuela.

País	Causas por las que se puede revocar el mandato a un funcionario de elección popular
Ecuador	Se deben especificar las causas y una institución decide la validez o no de las mismas.
Perú	Corrupción, no requiere ser probada.
Venezuela	Incumplimiento de programa, descontento, insatisfacción.

Fuente: Elaboración propia

3.1.4. Momento en el que se puede revocar el mandato a un funcionario de elección popular

Para que un mandato sea revocado tienen que existir causas, y éstas solamente pueden surgir con el transcurso del tiempo, por lo que en algunas legislaciones como es el caso de Ecuador y de Perú al menos debe cumplirse el primer año en el cargo para tener derecho a la revocación de mandato, sin importar que la causa surgiera inmediatamente al tomar posesión del cargo, pues de otra manera sería injusto que al ser recién elegido para el cargo un funcionario sea sometido a este mecanismo sin haberle dado la oportunidad de desempeñarse de forma

competente. Lo que comparten la mayoría de las legislaciones es que este procedimiento puede efectuarse una sola vez durante el periodo del funcionario correspondiente, con excepción de Perú, que permite ejercitar nuevamente la revocación del mandato después de dos años de realizada la consulta.

A continuación se muestra la siguiente comparativa sobre el momento establecido para solicitar la revocación de mandato de una autoridad de elección popular en Ecuador, Perú y Venezuela.

Cuadro 4.

Momento en el que se puede revocar el mandato en Ecuador, Perú y Venezuela.

País	Momento en el que se puede revocar el mandato a un funcionario de elección popular
Ecuador	Una vez cumplido el primero y antes del último año del periodo para el que fue electa la autoridad cuestionada.
Perú	No procederá durante el primer y el último año de su mandato, salvo en caso de magistrados.
Venezuela	Transcurrida la mitad del periodo para el cual fue elegido el funcionario.

Fuente: Elaboración propia

3.1.5. Porcentajes

Es necesario que la solicitud para la revocación del mandato este acompañada por un porcentaje de firmas de ciudadanos que la avalen, ya que tienen que existir medidas que garanticen el uso responsable de este derecho, solo utilizándose cuando realmente la situación lo amerite ya que es grande el impacto político que representa. Este porcentaje o número de firmas tiene como objetivo único el convocar a la revocación, es decir, no se va a revocar a alguien por cumplir con la recolección de determinado número de firmas, esto solo es un requisito para iniciar el proceso, para reflejar que existe un porcentaje del electorado considerable que pide ejercer su derecho político.

La cantidad de firmas que establecen los países que forman parte de este estudio son variadas, el que requiere un porcentaje menor para activar este mecanismo es Ecuador (10%), seguido por Venezuela (20%) y por último Perú (25%).

Cuadro 5.

Porcentaje de firmas válido para solicitar la revocación del mandato en Ecuador, Perú y Venezuela.

País	Porcentaje de firmas para solicitar la revocación del mandato
Ecuador	10% de las personas inscritas en el registro electoral correspondiente y para el caso de Presidente de la República se requerirá un respaldo de 15% de inscritos en el registro electoral.
Perú	El 25% de los electores de una autoridad, con un máximo de 400,000 firmas.
Venezuela	El 20% de los electores inscritos en la correspondiente circunscripción.

Fuente: Elaboración propia

3.1.6. La votación de la revocatoria

Después de cumplir con el requisito del porcentaje de firmas y que se declare válida la solicitud de la revocación de mandato, el siguiente paso es la votación, donde se requiere de una cantidad de votos necesarios para que la revocación alcance efecto obligatorio y remueva al funcionario de su cargo. Debe procurarse darle difusión a la votación, ya que por lo general para que se pueda revocar a un funcionario debe participar al menos una cantidad de ciudadanos similar a la que participó en la elección que dio origen a su mandato, de otra manera podría resultar injusto.

A continuación se detallan los parámetros de votación válida que contemplan las legislaciones de Ecuador, Perú y Venezuela.

Cuadro 6.

Votación válida para la revocación del mandato en Ecuador, Perú y Venezuela.

País	Votación válida para que surta efectos la revocación del mandato
Ecuador	Se requerirá la mayoría absoluta de los votos válidos, en caso de revocar al Presidente de la República se requerirá la mayoría absoluta de los sufragantes.
Perú	Se requiere la votación aprobatoria de la mitad más uno.

Venezuela	Cuando igual o mayor número de electores que eligieron al funcionario hubieren votado a favor de la revocación, siempre que haya concurrido al ejercicio un número de electores igual o superior al 25% de los electores inscritos.
------------------	---

Fuente: Elaboración propia

3.1.7. Organismo encargado del proceso de revocación del mandato

Los promoventes de la revocación de mandato en Ecuador, Perú y Venezuela podrán ser los ciudadanos que gocen de sus derechos políticos, y pueden iniciar el proceso de solicitud de forma individual o conjunta. El organismo encargado de organizar y desarrollar el proceso de revocación del mandato en los países mencionados será el órgano electoral, a diferencia de otras legislaciones donde existe una intervención mixta de órganos electorales y comités ciudadanos o académicos.

Cuadro 7.

Organismo encargado de la revocación del mandato en Ecuador, Perú y Venezuela.

País	Organismo encargado del proceso de revocación del mandato
Ecuador	Consejo Nacional Electoral
Perú	Jurado Nacional de Elecciones
Venezuela	Consejo Nacional Electoral

Fuente: Elaboración propia

3.1.8. La revocación del mandato en la práctica

Los siguientes apartados describen los antecedentes y la experiencia que han tenido los países Ecuador, Perú y Venezuela con base a la práctica de esta figura multicitada tanto en el ámbito nacional como en el local o subnacional.

3.1.8.1. Ecuador

La Constitución de 1997 introdujo una figura de revocación de mandato que otorgaba a la ciudadanía el derecho de remover a autoridades locales elegidas por medio del voto popular, eran sujetos a este instrumento los prefectos, alcaldes y diputados, excluyendo al Presidente de la República entre estos funcionarios. La

revocación del mandato se mantuvo inactiva por más de una década, durante los años 2000 al 2005 hubo dos destituciones presidenciales por procesos considerados como democracia directa desinstitucionalizada, lo que provocó que para la Constitución de 2008 se reformara esta figura permitiendo ahora la remoción de cualquier autoridad elegida por medio del voto popular, esto incluye ahora al Presidente de la República y que de esta manera no se realizaran más destituciones sin un debido marco legal que reglamentara el procedimiento.

Desde su introducción hasta al menos el 2014, solo se habían registrado 784 solicitudes de revocación del mandato de funcionarios de elección popular, de éstas solo 78 fueron consultadas a la ciudadanía y al final solo 21 autoridades fueron revocadas, lo que refleja que este mecanismo no produce una desestabilización institucional.

Cuadro 8.

La experiencia de la revocación del mandato en Ecuador.

País	Número de solicitudes	Número de consultas de revocación realizadas	Funcionarios de elección popular revocados
Ecuador	784	78	21

Fuente: Elaboración propia con datos de Castellanos Santamaría (2014)

3.1.8.2. Perú

Perú es el país que más uso le ha dado a la revocación del mandato, si bien, se introdujo por primera vez con la Constitución de 1993, junto a otras figuras de participación social como el referéndum, la iniciativa legislativa, entre otras. Al poco tiempo de que fue aprobada esta nueva Constitución, en 1994 se promulgó la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, conocida como la Ley 26300 que regula los requisitos necesarios y válidos para solicitar la activación de los mecanismos de participación ciudadana mencionados, así como los pasos para su procedimiento.

Entre los años 1997 al 2013 se han realizado cinco mil trescientos treinta y tres procedimientos de consulta de revocación de mandato para autoridades municipales, podría decirse que Perú es el país que lleva a cabo más procesos de revocación en todo el mundo. Tan solo en el periodo que acabamos de mencionar, de 1997 a 2013 han sido sometidos a revocación del mandato mil ciento veinte cuatro alcaldes, de los cuales trescientos dos han sido revocados, y sometidos cuatro mil ciento setenta y nueve regidores, y revocados mil cuatrocientos treinta y cinco de ellos.

Un estudio de Welp & Serdült (2014) arrojó que hasta el año 2014 se estimaba que habían sido solicitadas más de veinte mil revocaciones de mandato, de éstas, solo en 5,303 de los casos se continuó con el procedimiento por cumplir con todos los requisitos que ordena la normativa, y se obtuvo como resultado al menos 1,737 autoridades revocadas.

Cuadro 9.

La experiencia de la revocación del mandato en Perú.

País	Número de solicitudes	Número de consultas de revocación realizadas	Funcionarios de elección popular revocados
Perú	Más de veinte mil	5303	1737

Fuente: Elaboración propia con datos de Tuesta Soldevilla (2014)

Con datos del Jurado Nacional de Elecciones, es posible analizar que solamente en el año 2017 hubo 89 consultas de revocación de autoridades municipales, de esta cifra, fueron 13 los alcaldes revocados y otros 13 no revocados, 41 regidores revocados y 22 los no revocados.

3.1.8.3. Venezuela

En Venezuela se contempla la revocación del mandato desde la Constitución promulgada en 1999, fue una propuesta del presidente Hugo Chávez Frías desde su primera campaña electoral. El primer referendo revocatorio presidencial que tuvo lugar en Venezuela fue a este mismo personaje en agosto de 2014, justo una

semana antes de que finalizara su cuarto año de gobierno. El resultado de este proceso favoreció al Presidente y le garantizó su permanencia en el cargo. La pregunta que se sometió a consulta del electorado fue la siguiente:

“¿Está usted de acuerdo con dejar sin efecto el mandato popular, otorgado mediante elecciones democráticas legítimas al ciudadano Hugo Chávez Frías, como presidente de la República Bolivariana de Venezuela para el actual período presidencial?” (Kornblith, 2014, pág. 119)

Como resultado a esta consulta se obtuvieron 5'800,629 de votos con la respuesta “No”, es decir, que no existía en ellos la intención de revocar su mandato, mientras que la opción “Sí” alcanzó 3'989,008 votos de una concurrencia de 9'815,631 votantes, es decir el 69.92% del padrón electoral.

En el ámbito local, la figura de la revocación del mandato no ha sido muy utilizada desde el año 2007, en el que se realizaron diez procesos revocatorios de manera simultánea. El Consejo Nacional Electoral verificó que se cumpliera con todos los requisitos legales para su validez, los sometidos a la consulta de revocación fueron dos alcaldes y una diputada del estado Amazonas, dos alcaldes del estado Cojedes y un alcalde de los estados Bolívar, Falcón, Guárico, Miranda y Portuguesa, solo en cinco de los diez procesos prosperaron las revocatorias, mientras que en los otros cinco no se consiguieron los votos suficientes para validar la remoción de los funcionarios.

Cuadro 10.

La experiencia de la revocación del mandato en Venezuela.

País	Número de solicitudes	Número de consultas de revocación realizadas	Funcionarios de elección popular revocados
Venezuela	167	10	5

Fuente: Elaboración propia con datos de Kornblith (2014)

3.2. La revocación del mandato en el ámbito nacional. México

En México a nivel federal no existe la revocación del mandato y aún no todas las entidades federativas han adoptado mecanismos de participación ciudadana, aquellas que lo han hecho, en su gran mayoría ha sido a partir de los años 2000 que han reformado sus leyes en favor de estos instrumentos; son los estados de Aguascalientes, Ciudad de México, Guerrero, Jalisco, Morelos, Oaxaca, Sinaloa, Yucatán y Zacatecas los que han dado un paso en progreso a la democracia participativa en el país.

A continuación se analizará cómo cada entidad federativa contempla los elementos básicos para la revocación del mandato y cuáles han sido los resultados de su incorporación.

3.2.1. Introducción y normativa jurídica que se refiere a la revocación del mandato

En el estado de Aguascalientes, desde el 28 de julio de 2014 se cuenta con mecanismos de participación ciudadana como la revocación del mandato dentro de su Constitución local, también, cuentan recientemente con una nueva Ley de Participación Ciudadana para su región, ésta fue publicada el 26 de febrero del 2018, y promete ser incluso más moderna que la de Ciudad de México.

En Ciudad de México a partir de su nueva Constitución publicada el 5 de febrero de 2017, son reconocidos los derechos que poseen sus ciudadanos a participar a través de los mecanismos de democracia directa y participativa que establece en los artículos 25 y 26 de su legislación, entre estos mecanismos se encuentra la revocación de mandato.

En la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero dentro de su artículo 19 se encuentra establecido como derecho y como una obligación de los ciudadanos guerrerenses el participar en el proceso de revocación de mandato.

A partir de mayo del 2016 el estado de Jalisco cuenta con la figura de la revocación del mandato, actualmente es una de las entidades federativas en las que existe una mayor reglamentación de este instrumento. Dentro del artículo 11, fracción VIII de la Constitución local, es donde se define el mecanismo y se determina cuáles serán las causales para su solicitud.

En el estado de Morelos, su Constitución local contemplaba la revocación del mandato como un medio de participación ciudadana dentro del artículo 19 bis, fracción IV, de la misma, hasta el 6 de julio del 2016, en que se derogó esta figura.

En Oaxaca, desde el año 2011, la revocación del mandato es un mecanismo de participación ciudadana reconocido dentro del apartado C, del artículo 25 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

En Sinaloa desde el 10 de octubre del 2003, es reconocida la revocación de mandato, con fundamento en el artículo 150 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, como una forma de consulta y de participación ciudadana.

Yucatán menciona en su Constitución local, la atribución del Congreso del Estado para revocar el mandato al gobernador y a los diputados de la entidad, establecida en el artículo 30, fracción XLI, fracción que la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró inválida a través de la acción de inconstitucionalidad 8/2010, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de Octubre de 2012.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas contempla la revocación del mandato como un derecho y una obligación de sus ciudadanos, sin embargo, no se encuentra reglamentada esta figura.

Cuadro 11.

Incorporación y normativa jurídica de la revocación del mandato en las entidades federativas de México

Entidad Federativa	Fecha de incorporación del mecanismo a la legislación local	Normativa jurídica que se refiere a la revocación del mandato
Aguascalientes	28 de julio de 2014	Artículo 17, apartado C, inciso d), de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes y los artículos 54 al 63 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Aguascalientes.
Ciudad de México	5 de febrero de 2017	Artículo 25 apartado G y H de la Constitución Política de la Ciudad de México.
Guerrero	29 de abril de 2014	Artículo 19 numeral 1 fracción IV, y numeral 3 fracción IV de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.
Jalisco	17 de mayo de 2016	Artículo 11, fracción VIII de la Constitución Política del Estado de Jalisco y los artículos 427 al 439 del Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco.
Morelos	24 de abril 2013 - Derogada	Artículo 19 bis, apartado A, fracción IV, derogado de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.
Oaxaca	15 de abril de 2011	Artículos 23 fracción I, 24 fracción I, 25 apartado C, fracción III de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y artículos 12 fracción III y 28 al 35 de la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca.
Sinaloa	10 de octubre de 2003	Artículo 150 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa.
Yucatán	4 de julio de 1938 - Inconstitucional	Artículo 30, fracción XLI, de la Constitución Política del Estado de Yucatán, fracción declarada inválida por sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 8/2010.
Zacatecas	11 de junio de 1998	Artículos 14 fracción III, 15 fracción VI de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas.

Fuente: Elaboración propia

3.2.2. Autoridades sujetas a revocación de mandato

Las autoridades susceptibles a ser removidas de su cargo por medio del mecanismo de participación ciudadana de revocación del mandato varían según la legislación local de cada entidad federativa, en la mayoría de éstas se otorga a la

ciudadanía el derecho de revocar al Gobernador del Estado y a los Diputados locales, a excepción de Sinaloa que no permite la revocación a funcionarios electos por medio del sufragio, sino solo a aquéllas autoridades cuyo nombramiento lo emitió el Ejecutivo, el Supremo Tribunal de Justicia o los Ayuntamientos. Los estados de Guerrero y Zacatecas solo mencionan que sus ciudadanos tienen el derecho a participar en la revocación de mandato, más no indica cuales son los cargos sujetos a tal instrumento.

Cuadro 12.

Autoridades sujetas a la revocación en las entidades federativas de México.

Entidad Federativa	Autoridades sujetas a revocación de mandato
Aguascalientes	Gobernador del Estado, los Diputados Locales y los Presidentes Municipales.
Ciudad de México	Cualquier cargo de representación popular.
Guerrero	No se especifica.
Jalisco	Cualquier representante de elección popular.
Morelos	Cualquier representante o mandatario electo de forma popular.
Oaxaca	Gobernador del Estado.
Sinaloa	Nombramiento de autoridades hecho por el Ejecutivo, por el Supremo Tribunal de Justicia o por los Ayuntamientos.
Yucatán	Gobernador del Estado, y Diputados locales.
Zacatecas	No se especifica.

Fuente: Elaboración propia

3.2.3. Causas por las que se puede revocar el mandato a un funcionario de elección popular

De las entidades federativas sujetas a este análisis se refleja que solo la normativa de Jalisco, Morelos y Oaxaca menciona de manera detallada cuáles serán los motivos válidos para solicitar la revocación del mandato de un funcionario de elección popular. Jalisco y Morelos comparten la mayoría de las causales como la violación a los derechos humanos, el incumplimiento en los compromisos de campaña y los actos de corrupción o su encubrimiento. Se considera importante que las leyes reglamentarias en materia de participación ciudadana de las demás entidades federativas también busquen marcar una pauta sobre las razones o

motivos válidos para invocar este mecanismo, para que de esta manera su funcionamiento sea eficiente.

Cuadro 13.

Causas por las que se puede revocar el mandato en las entidades federativas de México.

Entidad Federativa	Causales por las que se puede revocar el mandato a un funcionario de elección popular
Jalisco	I. Violar sistemáticamente los derechos humanos; II. Incumplir compromisos de campaña, programas, proyectos, o acciones de gobierno propuestos en su plataforma electoral, sin causa justificada, que por su naturaleza, trascendencia o cantidad sean considerados graves; III. Incumplir en la ejecución de los programas, proyectos, o acciones de gobierno que le corresponda aplicar o ejecutar, sin causa justificada; IV. Encubrir a sus subordinados cuando éstos incurran en actos de corrupción o de desacato a la Constitución o la ley; V. La manifiesta incapacidad administrativa de las autoridades ejecutivas o en el desempeño de su encargo; VI. Realizar u omitir actos que provoquen desajustes presupuestales severos que afecten el erario; VII. No ejecutar, manipular o hacer uso ilegítimo de las decisiones de los ciudadanos, manifestadas a través de los resultados de los mecanismos de participación social vinculantes previstos en este Código; o VI. La pérdida de confianza, debidamente argumentada.
Morelos	a) Incumplimiento de compromisos contraídos en campaña, por lo tanto los candidatos a puestos de elección popular deberán tomar sus propuestas de campaña como programas de gobierno o en su caso, planes de desarrollo, de llegar a resultar electos. Para efectos de lo anterior, las propuestas referidas deberán ser depositadas y constatadas ante el Instituto Estatal Electoral disponiéndose su cumplimiento como obligatorio. b) Pérdida de legitimidad, a través del incumplimiento constante en las obligaciones derivadas del ejercicio del cargo, que se consagren en la legislación respectiva. c) Actos de corrupción política como el uso ilegítimo de información privilegiada, el tráfico de influencias, el caciquismo, el soborno, extorsiones, malversación, prevaricación, compadrazgo, cooptación, nepotismo e impunidad. d) Violación de derechos humanos conforme a lo establecido en la legislación vigente aplicable. e) La connivencia, entendida esta como el asentimiento o tolerancia para con las faltas a la normatividad e incluso delitos que cometan sus subordinados.
Oaxaca	a) Por violaciones graves a la Constitución Política del Estado. b) Por acciones atribuibles directamente al Gobernador del Estado que puedan ser consideradas como delitos de lesa humanidad.

Fuente: Elaboración propia

3.2.4. Momento en el que se puede revocar el mandato a un funcionario de elección popular

Para que pueda solicitarse la revocación de un funcionario tiene que haber pasado un periodo considerable para calificar su desempeño o para que surjan las causales que motiven a la sociedad a removerlo porque afectan el bien de la colectividad. Solo la legislación de Aguascalientes, Ciudad de México, Jalisco y Oaxaca determinan el momento válido para solicitar este mecanismo, en la mayoría de estas entidades se está de acuerdo con que debe al menos haber transcurrido la mitad del periodo correspondiente al cargo del funcionario, mientras que las demás no especifican un plazo.

Cuadro 14.
Momento en el que se puede revocar el mandato en las entidades federativas de México.

Entidad Federativa	Momento en el que se puede revocar el mandato a un funcionario de elección popular
Aguascalientes	En un plazo equivalente o mayor a una tercera parte del periodo en el cargo.
Ciudad de México	Cuando haya transcurrido al menos la mitad de la duración del cargo.
Guerrero	No se especifica.
Jalisco	Transcurrida la mitad del periodo constitucional correspondiente al ejercicio del cargo y hasta 120 días después del inicio de la segunda mitad del periodo constitucional.
Morelos	No se especifica.
Oaxaca	Haya transcurrido al menos la mitad del mandato del Gobernador del Estado.
Sinaloa	No se especifica.
Yucatán	No se especifica.
Zacatecas	No se especifica.

Fuente: Elaboración propia

3.2.5. Porcentajes

La solicitud de la revocación de mandato debe estar acompañada por un porcentaje de firmas de los ciudadanos del electorado que respalden la intención de remover a un funcionario electo por medio del sufragio, cada legislación contempla un porcentaje de firmas distinto según los electores inscritos en la lista nominal correspondiente. Con base en el análisis comparativo de los estados que

incluyen este mecanismo dentro de su legislación, destaca que Aguascalientes, Morelos y Oaxaca manejan un 20% necesario de firmas que correspondan al listado nominal de su región. Jalisco es el estado que pide una cantidad realmente baja, solo un 5% para la solicitud, mientras que Yucatán pedía un 65% y aun así en este último fue declarada la revocación como inconstitucional. En el caso de Guerrero, Sinaloa y Zacatecas no se especifica en su normativa que porcentaje de firmas será necesario, aunque en Sinaloa la remoción no trata de funcionarios electos por medio de una votación.

Cuadro 15. Porcentaje de firmas válido para solicitar la revocación del mandato en las entidades federativas de México.

Entidad Federativa	Porcentaje de firmas para solicitar la revocación del mandato
Aguascalientes	El Gobernador por al menos el 10% del padrón electoral del Estado. Los Diputados Locales: a) Al menos el 20% del padrón electoral del Distrito correspondiente, cuando no exceda de 10,000 electores. b) Al menos el 15% del padrón electoral del Distrito correspondiente, cuando comprenda de 10,001 hasta 30,000 electores. c) Al menos el 10% del padrón electoral del Distrito correspondiente, cuando sea mayor a 30,001 electores. Los Presidentes Municipales: a) Al menos el 20% del padrón electoral del Municipio correspondiente, cuando no exceda de 10,000 electores. b) Al menos el 15% del padrón electoral del Municipio correspondiente, cuando comprenda de 10,001 hasta 30,000 electores. c) Al menos el 10% del padrón electoral del Municipio correspondiente, cuando sea mayor a 30,001 electores.
Ciudad de México	10% de las personas inscritas en la lista nominal de electores del ámbito respectivo.
Guerrero	No se especifica.
Jalisco	Podrá ser solicitado por el 5% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores distribuidos en las dos terceras partes de los distritos o secciones electorales de la demarcación territorial que corresponda.
Morelos	El 20% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del Estado o de la que corresponda al municipio o distrito electoral, según sea el caso.
Oaxaca	20% de los ciudadanos oaxaqueños inscritos en la lista nominal de electores del Estado.
Sinaloa	No se especifica.
Yucatán	65% de los electores inscritos en el listado nominal correspondiente.
Zacatecas	No se especifica.

Fuente: Elaboración propia

3.2.6. La votación de la revocatoria

El paso posterior a la recolección de firmas es que éstas se declaren válidas y se convoque a una votación con la finalidad de determinar si el funcionario sujeto a este mecanismo permanece o se remueve de su cargo. A excepción de las legislaciones de Aguascalientes, Guerrero, Sinaloa, Yucatán y Zacatecas, se indica un porcentaje de participación en los comicios y un porcentaje de votos a favor de la revocación del mandato, a continuación se detallan cuales porcentajes serán válidos para las entidades federativas sujetas a este estudio.

Cuadro 16.

Votación válida para la revocación del mandato en las entidades federativas de México.

Entidad Federativa	Votación válida para que surta efectos la revocación del mandato
Aguascalientes	No se especifica.
Ciudad de México	Los resultados serán obligatorios siempre que participe al menos el 40% de las personas inscritas en el listado nominal del ámbito respectivo y que de éstas el 60% se manifieste a favor de la revocación
Guerrero	No se especifica.
Jalisco	Deberá participar en el procedimiento, por lo menos la misma cantidad que lo hicieron en el proceso electoral donde resultó electo el representante popular sujeto a la revocación, y procederá cuando el número de votos en el sentido de revocarlo sea mayor al número por el que fue electo representante popular.
Morelos	Procederá la revocación cuando de los comicios especiales convocados al efecto se obtenga un número igual al de los votos que para ser electo obtuvo el servidor público o representante popular en cuestión, más uno.
Oaxaca	Es indispensable que el número de electores que participe sea superior al que participó en las elecciones en las cuales fue electo el Gobernador y que el número de votos en favor de la revocación sea superior al que dio origen a su mandato.
Sinaloa	No se especifica.
Yucatán	No se especifica.
Zacatecas	No se especifica.

Fuente: Elaboración propia

3.2.7. Organismo encargado del proceso de revocación del mandato

Los promoventes de la revocación del mandato serán siempre los ciudadanos en su entidad federativa correspondiente, y el organismo facultado para llevar a cabo la organización, desarrollo, cómputo y declaración de los resultados de este

instrumento de participación ciudadana en la mayoría de los casos es el órgano electoral, con excepción de Morelos que interviene un órgano mixto en el que participan diferentes sectores de la sociedad, en el caso de Sinaloa quien interviene para la remoción de un funcionario es su superior jerárquico y en Yucatán era el Congreso del Estado quien estaba facultado para su desarrollo, pero este instrumento fue declarado inconstitucional en esta entidad.

Cuadro 17.

Organismo encargado de la revocación del mandato en las entidades federativas de México.

Entidad Federativa	Organismo encargado del proceso de revocación del mandato
Aguascalientes	Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes
Ciudad de México	Instituto Electoral de la Ciudad de México
Guerrero	No se especifica.
Jalisco	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco
Morelos	Consejo Estatal de Participación Ciudadana
Oaxaca	Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca
Sinaloa	Superior jerárquico del funcionario o el Congreso del Estado.
Yucatán	Congreso del Estado de Yucatán
Zacatecas	No se especifica.

Fuente: Elaboración propia

3.2.8. La revocación del mandato en la práctica

Los siguientes apartados describen los antecedentes y la experiencia que han tenido los estados de Aguascalientes, Ciudad de México, Guerrero, Jalisco, Morelos, Oaxaca, Sinaloa, Yucatán y Zacatecas en relación con la figura de la revocación del mandato.

3.2.8.1. Aguascalientes

Por ser un mecanismo novedoso en la región, aún no se ha solicitado ninguna revocación de mandato, pero será aplicable a partir del periodo electoral de 2018, por lo que los próximos aspirantes a un cargo de elección popular en el estado de Aguascalientes no deberán perder de vista su entrada en vigencia.

3.2.8.2. Ciudad de México

En cuanto a la utilización de este mecanismo, según datos del diario *El Insurgente* (2017), en junio de 2017, Ricardo Monreal Ávila, quien fungía como jefe delegacional de la delegación Cuauhtémoc convocó a que los ciudadanos eligieran si debía o no permanecer en su cargo, fueron quince mil los habitantes de las colonias que forman parte de esa delegación, los que acudieron a manifestar su voluntad. Dando como resultado que siete mil 348 personas pidieran su renuncia y otras siete mil 80 consideraran que debía continuar su encargo. Aunque fue un porcentaje realmente bajo de la delegación el que participó, solo un 3% del listado nominal, puesto que en ella habitan 500 mil personas, fue aplaudida la asistencia de los ciudadanos ya que se contó con poca difusión debido a la falta de recursos, no obstante, el Instituto Electoral no quiso hacer válido este ejercicio, lo calificó de ilegal pues es a partir del 2018 cuando debe entrar en vigor este instrumento.

3.2.8.3. Guerrero

En la práctica, a partir del año 2010 se han solicitado aproximadamente 18 revocaciones de mandato contra presidentes municipales, las causas que se les adjudican a estos funcionarios para su destitución van desde no comprobar sus cuentas públicas, tener conflictos políticos, hasta el desvío de recursos públicos y que gracias a ello no se recolectara y tratara la basura de la ciudad de Chilpancingo, pero estas solicitudes no han sido consecuencia de una petición ciudadana, sino que es el Congreso del Estado quien realiza un juicio de revocación conforme a la atribución reconocida en el artículo 61, fracción XVI de la Constitución local.

Artículo 61. Son atribuciones del Congreso del Estado:

[...]

XVI. Aprobar, con el voto de las dos terceras partes del total de sus integrantes, la suspensión de Ayuntamientos, la declaración

de que estos han desaparecido, o la suspensión o revocación del mandato de sus integrantes, previo cumplimiento de la garantía de audiencia y de conformidad con las causas previstas en la ley; (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, 1917, págs. 28-30)

Algunos juicios de revocación promovidos han tenido resultados favorables, como el que revocó al alcalde José Luis Abarca Velásquez del municipio de Iguala, quien incurrió en una omisión al no proteger a los estudiantes normalistas dejando un saldo de seis muertos, 25 lesionados y 43 personas desaparecidas por los hechos violentos ocurridos en los días 26 y 27 de septiembre del año 2014; fue con 39 votos a favor de los diputados locales del Congreso de Guerrero que se aprobó su destitución, sin embargo, no en todos los casos la solicitud de revocación se realiza por una causa justa, más bien se persigue el fin de deshacerse de los adversarios políticos, por lo que el remedio es ciudadanizar el ejercicio de la revocación de mandato, que exista realmente una regulación en su Ley de Participación Ciudadana del Estado que establezca el procedimiento y que sirva como contrapeso de los excesos del Poder Legislativo y del Ejecutivo, siendo quien conduzca su desarrollo la institución electoral.

3.2.8.4. Jalisco

En Jalisco, mucho antes de que la figura de revocación de mandato se encontrara regulada por una ley estatal, era reglamentada en un ayuntamiento, en Tlajomulco de Zúñiga, que en su Reglamento de Gobierno y Administración Pública contemplaba la existencia de figuras de participación ciudadana como la consulta ciudadana, revocación de mandato, referéndum, plebiscito e iniciativa popular. Fue en septiembre de 2011 que se realizó un ejercicio de consulta para revocar al Presidente Municipal, fundamentaron esta figura en el artículo 39 constitucional que señala que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, agregando que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este, y que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de

alterar o modificar la forma de su gobierno. Este ejercicio no fue desarrollado por un organismo público local electoral ya que no se encontraba plasmado en una ley electoral estatal, por lo que se integró un Consejo en el que participaron distintos sectores de la sociedad tapatía.

Para dar transparencia y credibilidad al ejercicio, debido a que fue organizado por el mismo gobierno de Tlajomulco, se instaló un Consejo Consultivo que se integró por el Síndico del Ayuntamiento y representantes de asociaciones empresariales, vecinales, magisteriales, ganaderas y de comerciantes; además de incluir un observatorio ciudadano conformado por 50 integrantes de asociaciones civiles, académicos e investigadores. (Soria Romo & Sánchez Alvarado, 2016, pág. 55)

El resultado de esta consulta fue favorable para Enrique Alfaro, quien fungía como Presidente Municipal de Tlajomulco, ya que los ciudadanos calificaron de aprobatorio su trabajo como Presidente Municipal. Este acto le sirvió para legitimarse y continuar con su trayectoria política, ya que actualmente es el alcalde de Guadalajara. En 2016, la revocación del mandato fue incluida a la Constitución local y al Código Electoral y de Participación Social de la entidad, y para abril de 2017 ahora eran los ciudadanos de Guadalajara los que solicitaban ante el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco comenzar el proceso de revocación de este mismo personaje, Enrique Alfaro Ramírez, por incumplir con compromisos de campaña.

Durante el 2017, el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco desechó 23 solicitudes de revocación de mandato municipal con motivo de que no se cumplió con el número de firmas que respalden dicha petición, a pesar de que esta cifra corresponde solo al 5% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal del respectivo municipio no fue cubierta. Las solicitudes de revocación del mandato desechadas correspondían a los munícipes

de Arandas, Cañadas de Obregón, Casimiro Castillo, Concepción de Buenos Aires, Cuautitlán de García Barragán, Hostotipaquillo, La Barca, Mazamitla, Ojuelos de Jalisco, Poncitlán, San Gabriel, San Ignacio Cerro Gordo, San Julián, Sayula, Tala, Tamazula de Gordiano, Tapalpa, Tecalitlán, Teocaltiche, Tomatlán, Villa Hidalgo, Zapotiltic, y Zapotlán del Rey.

3.2.8.5. Morelos

A finales de 2016, hubo un caso sonado sobre revocación de mandato al alcalde del municipio de Cuernavaca, Cuauhtémoc Blanco Bravo, fundamentado no en la participación ciudadana de su población, sino en el artículo 41 de la Constitución local del estado de Morelos, que faculta al Congreso del Estado para declarar la desaparición de ayuntamientos o la revocación de algunos de sus miembros, por lo tanto, esta solicitud fue promovida por el Congreso del Estado y en el cual votaron a favor de la destitución del funcionario 17 de los 30 legisladores. Los motivos fueron que no cumplía con los requisitos de elegibilidad para ser presidente municipal, como lo es, que sea morelense o cuernavacense por residencia, pues no vivió ininterrumpidamente por cinco o diez años en la ciudad por su ejercicio profesional como futbolista.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación concedió la suspensión solicitada al funcionario por la controversia constitucional 214/2016 que interpuso, ya que no es a los diputados locales a quienes les corresponde analizar los requisitos de elegibilidad de un candidato, sino a los tribunales electorales. No se supo de algún otro caso en el que se hubiera solicitado una revocación de mandato en la entidad.

3.2.8.6. Oaxaca

En el estado de Oaxaca, no se ha utilizado la revocación de mandato como mecanismo de participación ciudadana, sin embargo, por vía del Congreso local, con su atribución para declarar desaparecidos los ayuntamientos y revocar el

mandato de sus miembros, desde hace años se han exigido numerosas revocaciones a sus ediles.

3.2.8.7. Sinaloa

No se han presentado solicitudes de revocación de mandato ya que la legislación local no menciona reglamentación alguna sobre cómo deba presentarse la solicitud de este mecanismo, desde hace 14 años se sigue esperando la ley reglamentaria a este artículo constitucional que establezca el procedimiento, lo que visiblemente ha originado una omisión legislativa que no permite que este mecanismo se utilice con certeza.

3.2.8.8. Yucatán

Yucatán menciona en su Constitución local, la atribución del Congreso del Estado para revocar el mandato al gobernador y a los diputados de la entidad, establecida en el artículo 30, fracción XLI, fracción que la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró inválida a través de la acción de inconstitucionalidad 8/2010, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de Octubre de 2012.

Sobre la acción de inconstitucionalidad que declaró inválida esta figura en Yucatán, fue el 15 de Junio de 2010, cuando el entonces Procurador General de la República promovió tal acción, en la que solicitó se invalidara la fracción XLI del artículo 30 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, publicado en el periódico oficial de la entidad el día 17 de mayo de 2010. La PGR afirmaba que la norma impugnada es contraria a lo previsto por el artículo 109 de la Constitución Federal que establece las sanciones a los servidores públicos que incurren en responsabilidad frente al Estado, ante esto, la Suprema Corte declaró fundado el argumento, porque en la Constitución General de la República no aparece establecida la revocación de mandato, ya que solo prevé la responsabilidad civil,

penal, administrativa y política, señalando que son las únicas vías para exigir responsabilidad a quien ocupa un puesto de elección popular.

Además, menciona la Suprema Corte, que para que proceda la destitución de quien ejerce el cargo de gobernador o de diputado de la legislatura local, es indispensable que dentro del régimen constitucional y legal de responsabilidades de los servidores públicos del estado, esté prevista la destitución, que se encuentren señaladas las causas que merecen tal sanción, se mencione quienes son los servidores públicos que pueden ser objeto de destitución, así como el procedimiento para imponer esa sanción, en el que se garantice el derecho de audiencia y la defensa del afectado. Fue con nueve votos a favor y dos en contra que se aprobó la propuesta del proyecto, el ministro Mayagoitia quien fue el ponente sostuvo que la revocación es “un procedimiento diferente y aislado del régimen constitucional de responsabilidades” (Blancas Madrigal, 2012) mientras que la minoría que estuvo en contra, los ministros Zalvídor y Sánchez Cordero, afirmaron que la revocación debía ser “un mecanismo de democracia participativa, con el cual los ciudadanos puedan proteger sus derechos e intereses frente a los abusos del gobierno y de aquéllos que lo controlan e influyen en él” (Blancas Madrigal, 2012)

Al respecto se pueden analizar dos posibilidades, la primera de ellas, es que si existe un derecho a audiencia y de defensa al servidor público, existirá un ente del mismo gobierno que lo juzgará, por lo que quedará en duda la imparcialidad de quien será el juzgador del funcionario en cuestión y no tendría validez la revocación por parte de la ciudadanía, sería solo un instrumento jurídico plasmado que no daría certeza a los ciudadanos de que efectivamente se continuará con el procedimiento, y la segunda puede que al dar cuenta al afectado de lo que se le está acusando y que éste tenga derecho a su defensa no se cometan atropellos si lo que se busca es solamente buscar la destitución de un adversario político. Este mecanismo nunca fue utilizado antes de ser declarado inválido.

3.2.8.9. Zacatecas

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas contempla en sus artículos 14 y 15, la revocación del mandato como un derecho y una obligación de sus ciudadanos, sin embargo, no se encuentra reglamentada esta figura, debido a que en septiembre de 2017 el Congreso local votó a favor de un dictamen que anulaba la posibilidad de legislar en la materia a nivel local, con el argumento de que se encuentran imposibilitados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), los legisladores señalaron estar a favor de la revocación de mandato, pero insistieron en que en el ámbito local no gozaban de la facultad para hacer modificaciones en ese sentido y que en caso de incluir esta figura sería catalogada como inconstitucional.

Por otro lado, los legisladores que se manifestaron en contra de este dictamen argumentaron que no existía una prohibición expresa por parte de la Suprema Corte que impidiera a los estados reglamentar la revocación de mandato. Al señalarse de manera constante por algunas legisladoras la existencia de una jurisprudencia de la Suprema Corte en la que se basó el dictamen, uno de los diputados, Luis Medina Lizalde, intervino y explicó que:

[...] para que haya jurisprudencia de un tema, la cual sí estarían obligados a acatar como legisladores, es necesario que la Suprema Corte, resuelva a favor una controversia constitucional. En este caso de la revocación de mandato no hay controversia alguna, sino que existen acciones de inconstitucional. Otra vía para generar jurisprudencia, es la de obtener cinco tesis consecutivas en el mismo sentido. Actualmente, agregó, existen dos tesis que hablan de inconstitucionalidad de la revocación de mandato que se incluyó en las legislaciones de Yucatán y Chihuahua, por lo que harían falta otros tres resolutivos iguales para que fuera una

prohibición expresa para normar esta figura a nivel local.
(Ollaquindia, 2017)

3.3. La revocación del mandato en el ámbito local. Baja California

En el estado de Baja California, la Constitución local prevé la figura de la revocación del mandato desde septiembre de 2011, sin embargo, no estaba establecida como un mecanismo de participación ciudadana, es decir, que no decidían los ciudadanos mediante votaciones la remoción del representante electo de manera popular, ya que en su artículo 12 fracción I menciona que podrá revocarse el mandato: "I.- Por los ciudadanos, por responsabilidad política, mediante el juicio político, que podrá interponer cualquier ciudadano". (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, 1953, pág. 18)

Desde el mes de enero de 2015 al mes de agosto de 2017 se han presentado cinco iniciativas legislativas en el Congreso local con el objeto de implementar el mecanismo de revocación de mandato de los servidores públicos a través de una consulta pública, de las cuales todas permanecen en Comisión.

En junio de 2015, se adicionó la fracción VI al artículo 12, cuya vigencia iniciará a partir del 1º de agosto del 2021, esta fracción establece que: "VI.- Tratándose de Diputados, la revocación de mandato procederá mediante sufragio universal que emitan los ciudadanos, en términos de las disposiciones que resulten aplicables". (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, 1953, pág. 18) Aunque aún faltan 3 años para la entrada en vigor de este mecanismo, no existe aún una regulación a este instrumento, la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California no contempla la figura de la revocación del mandato.

En marzo de 2018, el Instituto Estatal Electoral de Baja California (IEEBC) realizó un proyecto de reforma en materia de participación ciudadana, el cual se presentó

al Congreso del Estado, con la finalidad de que sean reconocidos en la Constitución local varios mecanismos de participación ciudadana, entre ellos, la revocación del mandato. También se busca añadirlos a la Ley de Participación Ciudadana del Estado, reglamentando las causas y el procedimiento para su aplicación.

La reforma propuesta por el Organismo Público Local Electoral, preveía que fueran sujetos a la revocación los cargos del Titular del Ejecutivo del Estado, los Presidentes de los Ayuntamientos, los Diputados locales por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional. Sin embargo, las secciones que hacían mención a la revocación del mandato, fueron retiradas y ahora sólo se busca la incorporación de los demás instrumentos de participación ciudadana. Se proponía que la única instancia facultada para recibir la solicitud, decidir sobre la procedencia de la misma, organizar y realizar la consulta fuera el Instituto Estatal Electoral, no como en otros estados, en los que solicitan que el Congreso local determine la procedencia de la solicitud.

El porcentaje de representación que proponía esta reforma en materia de participación ciudadana era el 10% de la lista nominal para revocar el mandato del Titular del Ejecutivo y del Presidente del ayuntamiento, y cuando se tratara de Diputados por el principio de mayoría relativa o por el de representación proporcional bastaría con el 5% de los ciudadanos inscritos en el listado nominal.

Las causales válidas propuestas para solicitar este mecanismo eran:

- I. Incumplir compromisos o acciones de gobierno propuestas en campaña electoral sin causa justificada.
- II. Violación sistemática de los Derechos Humanos.
- III. Encubrir a sus subordinados, asistentes, empleados, auxiliares o cualesquiera que tengan como colaborador, cuando éstos incurran en actos de corrupción.

IV. Realizar actos u omisiones que afecten negativamente el presupuesto del erario o las finanzas públicas del Estado o Municipio que se trate.

V. Pérdida de confianza, debidamente argumentada. (Castillo Rodríguez, 2018, págs. 131-132)

Esta reforma indicaba que la revocación de mandato podía solicitarse solo cuando hubiera transcurrido la mitad del periodo correspondiente al cargo del representante electo popularmente, y como límite hasta ciento veinte días naturales después del comienzo de la segunda mitad del periodo.

CAPÍTULO IV.- Argumentos a favor y en contra de la revocación del mandato

La figura de la revocación del mandato ha generado acalorados debates y una gran controversia, la tensión reside en que, quienes la defienden afirman que existe un derecho de la ciudadanía a ejercer su soberanía por medio de la participación ciudadana, mientras que los que la rechazan advierten que podría convertirse en un arma peligrosa contra un adversario político, por lo que se han analizado tanto las ventajas como las desventajas, los beneficios o los costos que puedan surgir de su incorporación en el régimen democrático.

4.1. Argumentos a favor

Entre los argumentos a favor de este instrumento se encuentran los siguientes:

- a) Exige una constante rendición de cuentas y funciona como incentivo a la responsabilidad.

La revocación del mandato promueve la existencia de un control continuo, estimulando a los servidores públicos a que tengan que cumplir con sus promesas de campaña y sus programas de acción, así como a facilitar en todo tiempo el acceso a conocer dichos resultados, permitir que estén a la vista de los electores, al ser el incumplimiento de los mismos una causal que motive su revocación, de

esta forma, los compromisos que hagan con la ciudadanía serán tomados con seriedad y responsabilidad y ya no solo serán falsas esperanzas para su electorado, pudiendo deshacerse de representantes populares irresponsables, incompetentes, deshonestos y que no cumplen a la ciudadanía, sin esperar a que termine su mandato. Además de que dentro de la rendición de cuentas podrá transparentarse que los funcionarios públicos no utilicen su puesto para realizar fines que beneficien a una minoría de intereses particulares, evitando así la corrupción.

b) Mantiene a la ciudadanía atenta e informada.

Por lo general, los ciudadanos no se interesan por permanecer informados en cuanto a los asuntos públicos de su localidad, o el desempeño de sus representantes populares, a menos de que se trate de un periodo electoral, pues se tiene la idea de que, sea bueno o sea malo su ejercicio no hay nada que se pueda hacer al respecto, solamente sancionar o recompensar al partido político en funciones por medio de su voto, ya sea en contra o a favor en la siguiente elección. Al existir la revocación del mandato, los ciudadanos tendrán un motivo latente para permanecer informados sobre la acción pública, promoviendo así que procuren tener conocimiento suficiente sobre los planes y programas propuestos por sus gobernantes dentro de las plataformas políticas, las cuales han sido registradas desde el proceso de campaña electoral por su partido político, de esta manera tendrán las herramientas suficientes para evaluar de forma objetiva el desempeño del funcionario en cuestión, y siempre habrá una posibilidad de hacer algo, reconociendo en todo momento que los ciudadanos forman parte de un sistema democrático, en el que su opinión también es importante y será tomada en cuenta, sin necesidad de esperar al siguiente proceso electoral. Al tener una sociedad mejor informada se fomenta la educación política y también se combate al abstencionismo electoral.

c) Es una alternativa al juicio político.

El juicio político es un mecanismo que tiene la finalidad de remover de su cargo a un mal gobernante, con la diferencia de que quien lo promueve es el órgano legislativo, es decir que los ciudadanos no toman la decisión final, de tal forma que al momento de resolver a favor o en contra de un funcionario público, puede existir una confrontación de poderes o que para evitarla, el veredicto final carezca de legitimidad plena. Como bien afirma Navarro Rueda (2006), muchas veces es difícil que pueda comprobarse un comportamiento ilícito o indebido por parte de un gobernante, para considerarlo un delito grave que amerite la destitución del cargo. Es importante resaltar que el juicio político implica la imposición de una responsabilidad administrativa derivada de los actos u omisiones del representante popular por la cual será enjuiciado, por lo que la solución más favorable para ambas partes sería la revocación de mandato, ya que le brindaría a la ciudadanía otra oportunidad de enmendar una mala elección, ante un servidor que no supo o no pudo cumplir con sus funciones, y de esta manera se obtendría la remoción del funcionario sin una vengativa penalización.

d) Crea una mayor cercanía entre gobierno-electorado.

Promueve una mejor comunicación entre ambos, en base a la responsabilidad y rendición de cuentas, al grado de que se recupere la posibilidad de que la ciudadanía logre influir en el representante electo, la cercanía se intensifica pues el gobernante sabe que puede ser revocado o ratificado su mandato en cualquier momento, en base a sus resultados.

e) Evita conflictos políticos y crea una vía institucional.

La revocación del mandato evita que los ciudadanos ante el hartazgo contra su sistema político y sus representantes populares, recurran a estallidos sociales, o a manifestarse por medio de conductas antisociales, pues permite liberar sentimientos intensos contra un mal gobernante por medio de una vía pacífica. “En la mayoría de los casos, de hecho, las causales tienen que ver con la insatisfacción generalizada y descontento con el ejercicio del cargo por parte del

representante, debiendo ser fundamentado pero no probado.” (Annunziata, 2015, pág. 112) La revocación del mandato es una vía institucional, democrática, constitucional, que promueve la pacificación y no violencia, y que permite expresar el descontento de la sociedad ante la disidencia contra un representante popular.

f) Otras causas de remoción.

Si bien, los procedimientos que actualmente son previstos para la destitución de funcionarios electos solamente pueden activarse o solicitarse cuando éste comete actos o conductas contrarias a las normas jurídicas y son los órganos del Estado quienes los promueven, sin embargo, la revocación del mandato, además de contemplar estas causales, abre la posibilidad a contrarrestar un malestar ciudadano que con el paso del tiempo se ha convertido en un fenómeno sociopolítico mundial; es la falta de representatividad o crisis de representación, un motivo adicional y la cual evidentemente solo puede ser determinada por los ciudadanos.

g) Promueve el fortalecimiento de la soberanía popular.

Mediante el reconocimiento que se le hace a los ciudadanos de que es en ellos, en quien reside la soberanía y que la ejercen al momento de elegir a sus representantes, por medio de elecciones libres, pero no vuelven a ejercer su soberanía hasta el siguiente proceso electoral, lo justo sería que dichos representantes también pudieran ser destituidos en la misma forma que han sido elegidos, es decir, por medio de una votación libre, con la finalidad de fortalecer el ejercicio de la soberanía popular por medio de esta institución política.

h) Favorece el fortalecimiento del sistema representativo.

Hay quienes piensan que la participación ciudadana suprime al sistema representativo, cuando es todo lo contrario, se fortalece, se complementa, pues lo que se busca es reflejar la voluntad mayoritaria. Menciona Limón Magaña (2017), que el “nuevo constitucionalismo latinoamericano” es un claro ejemplo de que la democracia representativa moderna no es excluyente de las figuras de

democracia participativa o directa, sino que busca enriquecerse con ellas, Al incluir mecanismos de democracia directa como éste se incrementa la legitimidad democrática, concediendo a la ciudadanía manifestar de forma libre mayor número de consensos. Con la revocación del mandato se reconoce la premisa del sistema democrático, pues no sería justo conceder exclusivamente a las autoridades la facultad de remover a un servidor público electo, ya que fue elegido por una mayoría y no solo por un grupo de personas.

i) Define el panorama de una reelección y funciona como contrapeso.

En México, hasta hace poco se prohibía dentro de la legislación la reelección inmediata para cualquier cargo de elección popular, sin embargo, a partir de una reforma política electoral de 2014 está permitida la reelección legislativa de los senadores hasta por dos periodos consecutivos y de los diputados federales y locales hasta por cuatro periodos sucesivos, lo que representa la posibilidad de estar 12 años en su cargo, mientras que en los ayuntamientos, los presidentes municipales, regidores y síndicos podrán ser electos nuevamente por un periodo adicional de 3 años, lo que significaría 6 años en su puesto. La reelección es una figura que intenta profesionalizar a los políticos, pero aún no tiene bien marcadas sus reglas del juego, por lo que la revocación del mandato puede utilizarse como un instrumento de contrapeso para evitar el riesgo de formar y mantener cacicazgos. La revocación del mandato al solicitarse y ser activada pero obtener como respuesta de la ciudadanía un “no” a la remoción del servidor, puede utilizarse para ratificar que un gobernante cumple con lo prometido al electorado, otorgándole un voto de confianza y popularidad para continuar con su carrera política, justificando así su reelección, mientras que por otra parte, la revocación es de utilidad para remover a un representante popular que llegó a ser reelecto pero que no está cumpliendo con sus compromisos hechos al electorado, o que sufrió una drástica pérdida de confianza, surgiendo así la oportunidad de destituirlo sin esperar a que termine su segundo mandato.

4.2. Argumentos en contra

Entre los argumentos en contra de este mecanismo de participación ciudadana destacan los siguientes:

a) Genera polarización.

Los procedimientos revocatorios pueden provocar división en la sociedad, creando una tensión política entre las personas, enfrentamientos y cabe la posibilidad de que sean objeto de abusos de poder no solo del medio político, sino de los medios de comunicación quienes intentan influenciar en los climas sociales, es así que los autores Garibali Álvarez, Ortiz Barba, & Díaz Rivera (2012) exponen que este mecanismo agravaría las pasiones políticas existentes en el electorado, refiriéndose a la polarización como un “efecto perverso”, las consecuencias de su utilización pueden ser inesperadas e imprevistas.

b) Es un procedimiento costoso.

Puede llegar a ser costoso tanto para el gasto público como para el gasto privado, pues debe recolectarse cierta cantidad de firmas, quien activa este mecanismo debe contar con suficiente capital tanto político como económico para solventar los requisitos de la solicitud, además de darle difusión a este instrumento de participación, una vez aceptada la solicitud habrá que imprimir el material electoral con la pregunta acerca de la ratificación o revocación del funcionario, llevar a cabo la votación, realizar el cómputo de los votos y presentar los resultados, prácticamente son unas elecciones extraordinarias, cuyo costo económico no está contemplado en el presupuesto gubernamental, que implica un gasto al erario público en momentos que quizá los recursos son escasos y existen otras necesidades que solventar de mayor prioridad.

c) Es un incentivo a la inactividad.

Algunos autores opinan que la revocación del mandato es un incentivo a la inactividad en la acción pública, García Campos (2005) afirma que este

mecanismo provoca frigidez y falta de creatividad en el gobernante, volviéndose vulnerable y nervioso al no querer incurrir en inconformidades o generar ruido ante la sociedad, de tal forma que paralizaría o disminuiría la acción pública con tal de no verse expuesto a un proceso revocatorio, provocando este instrumento que se mine la independencia y discreción necesaria del representante electo para realizar sus funciones.

d) Mala utilización de la revocación.

Permite la posibilidad de que otros intereses le den malos usos a este instrumento, tales como optar por acosar o realizar chantajes al funcionario en cuestión para que realice determinada acción y de no ser cumplida llamar a su revocación, o que el partido que no haya resultado ganador de la elección opte por utilizarlo en contra de un contendiente político. Sostiene Welp (2014) que este mecanismo es controlado por los partidos políticos quienes son los principales promotores.

“La revocación del mandato podría prestarse a cierto juego político de la oposición para derrocar anticipadamente a sus adversarios en distintos cargos de elección, incurriendo quizá en una injusticia con el funcionario en cuestión y creando cierta inestabilidad en esos cargos” (Crespo, 2010, pág. 195)

La idea de que pueda provocar inestabilidad política en el gobierno no es algo que pueda sostenerse empíricamente, ya que en los pocos lugares donde se ha utilizado este mecanismo no parece haber generado inestabilidad, sino que por el contrario, es una medida que se utiliza para salir de esa condición.

e) Es un método injusto.

Por un lado tenemos que en el juicio político se impone una sanción administrativa en contra del funcionario electo, mientras que en la revocación del mandato no existe tal sanción en contra del servidor, sin embargo, la gran diferencia reside en que en el juicio político el funcionario goza de las garantías del debido proceso, es decir que tiene derecho a ser oído y vencido en juicio sobre los hechos y

conductas que se le imputen, en cambio, en la revocación del mandato no es necesario el esclarecimiento de la verdad o la defensa del servidor público en cuestión, pues es un instrumento meramente político y no de carácter judicial. Otra forma injusta de utilizar este mecanismo es cuando se responsabiliza al representante popular del malestar ciudadano y se busca la remoción del funcionario por una mala aplicación de políticas públicas que realmente fueron promovidas por otros actores políticos ajenos al servidor.

Conclusiones y propuestas

El presente trabajo de investigación se ha dedicado como objetivo fundamental a analizar la importancia de una reforma constitucional que incorpore a la revocación del mandato como un mecanismo de participación ciudadana en el estado de Baja California. Durante el desarrollo de la investigación se han alcanzado los objetivos inicialmente planteados y contestado las preguntas de investigación.

Dentro del primer capítulo se analizaron los aspectos generales de la figura de la revocación del mandato y los derechos políticos vulnerados ante la falta de este instrumento, tomando en consideración la doctrina y antecedentes existentes en la materia. La revocación del mandato es una de las formas de participación ciudadana más antigua que existe, pues data de la era antes de Cristo, en la que la democracia en Atenas era calificada como una de las más puras, sin embargo, aún no es común que este mecanismo de control se reconozca en las legislaciones del mundo, pues sigue siendo una figura controvertida.

Uno de los factores por los que se determinó la importancia de su incorporación deriva de una reforma político electoral del año 2013 en la que se establece la oportunidad de reelegir de forma inmediata a los representantes populares, sin embargo no es contemplada una medida de contrapeso para prevenir cacicazgos, lo que vulnera el derecho de los ciudadanos al mantener a un tirano y restringírsele su derecho a participar en el gobierno de su país de forma directa, al

evitar hacer uso de mecanismos de democracia directa o participativa diseñados para la remoción de malos gobernantes.

Asimismo, en Baja California a partir de una reforma del año 2015 a la Constitución local, se contempla que podrán ser sometidos los diputados a la revocación del mandato mediante sufragio universal que emitan los ciudadanos, sin embargo, no existe disposición legal que regule esa figura aún, se tiene como fecha límite el mes de agosto del 2021, que es cuando entrará en vigor la fracción que indica la posibilidad de activar este mecanismo, para que los legisladores locales incorporen a la Ley de Participación Ciudadana del Estado esta figura, u opten por derogar la fracción que la menciona en la Constitución local.

Es así que se demuestra que en el estado de Baja California la inexistencia de esta figura vulnera el derecho humano a la participación ciudadana, establecido en tratados y pactos internacionales en los que México forma parte, y que en base al principio pro persona toda autoridad debe buscar siempre la interpretación de la forma más amplia y garantía en todo momento de estos derechos, comprobando así la hipótesis general de la presente investigación.

En el capítulo segundo se identificaron las causas que motivan a la sociedad a solicitar la revocación del mandato, de lo cual se obtuvo que la crisis de representación, el incumplimiento en las funciones, los actos de corrupción y las violaciones a los derechos humanos influyen en los ciudadanos del estado de Baja California como causales para solicitar la revocación de mandato de sus gobernantes.

De la presente investigación se desprenden datos estadísticos inquietantes sobre la influencia que tienen estas causales sobre la ciudadanía, dando como resultado altos niveles de abstencionismo y de mala percepción sobre sus gobernantes los que sufre la sociedad bajacaliforniana, al no confiar en sus instituciones y representantes, es así que en el año de 2013, en el que fue elegido el gobernador

actual, este llegó a su cargo con tan solo el 17% de participación en los comicios, ante un preocupante 63% de ciudadanos registrados en el padrón electoral que prefirió no presentarse a emitir su voto.

Los motivos que se señalan válidos para solicitar la revocación del mandato a un representante de elección popular son la crisis de representación, el incumplimiento en sus planes y programas de acción y el contrapeso de una reelección, ya que este instrumento es meramente de control político y no concibe una sanción al funcionario, por lo que al cometer actos de mayor gravedad como lo son los de corrupción y encubrimiento, así como violaciones a los derechos humanos, sería correspondiente optar por la vía del juicio político al incurrir en una responsabilidad los servidores públicos.

Dentro del capítulo tercero se realizó un análisis comparativo de la figura jurídica de la revocación del mandato en las legislaciones de Ecuador, Perú y Venezuela, para conocer qué criterios y requisitos han considerado los ideales para la incorporación de este mecanismo de control a su normativa jurídica y cuáles han sido las experiencias de su aplicación, así mismo se estudiaron los avances que existen sobre la revocación del mandato a nivel constitucional local en México.

Al realizar el estudio comparativo se demostró que los países analizados tienen la similitud de haberla incorporado a sus ordenamientos jurídicos a fines de la década de los años noventa. La mayoría de ellos permite que todos los cargos de elección popular sean sometidos a la remoción de sus funcionarios, no obstante, las causales revocatorias son distintas según la nación, e incluso en algunas de ellas las razones para solicitar el mecanismo ni siquiera necesitan ser comprobadas. La mayoría indica que el mejor momento para cesar de su cargo al gobernante es después del primer año y antes del último año del periodo para el que fue electo, el porcentaje de firmas que deben acompañar a la solicitud es en promedio del 20% del listado nominal, y establecen que al activarse el proceso revocatorio la votación que se considerará válida para tener efectos vinculatorios

debe ser de la de la mitad más uno, por lo general, el organismo que se encarga de realizar el proceso revocatorio es la autoridad electoral del país en cuestión.

En cuanto al resultado que arroja la revocación del mandato en la práctica, en América Latina, que ha sido utilizada en varias ocasiones, del número de solicitudes que cumplen con los requisitos y es llevada a cabo la consulta de revocación, aproximadamente solo el 30% de las veces se revoca a un funcionario por lo que existe el derecho a participar pero no desestabiliza el sistema representativo sino que se complementa.

Al examinar los avances de las entidades federativas en México con relación a la revocación del mandato el resultado fue que establecieron esta figura en sus ordenamientos entre los años de 1998 al 2017, siendo algo novedoso, en la mayoría se establece que estarán sujetos a la revocación del mandato todos los cargos de elección popular, y por lo general los motivos válidos para solicitar este mecanismo no son mencionados en la normativa. Se indica que el periodo para solicitar este instrumento es cuando haya transcurrido al menos la mitad del mandato constitucional, se maneja de forma uniforme que el porcentaje de firmas que deben ser acompañadas junto a la solicitud es del 20% de las personas inscritas en el listado nominal de electores, y la votación será considerada válida para que surta efectos la revocación cuando hayan participado la misma cantidad de votantes que en las elecciones en las que fue electo el gobernante. Lo anterior demuestra las diferentes formas de reglamentar este instrumento, con la finalidad de que sea un precedente a tomar en cuenta para su mejor adecuación, en caso de intentar su incorporación próxima.

En el capítulo final se determinaron las ventajas y desventajas consecuentes a la incorporación y aplicación de la revocación del mandato como un instrumento de participación ciudadana, valorando los riesgos y beneficios que representa para la democracia y los derechos de los ciudadanos.

Está claro que la mayoría de los estudios que mencionan las desventajas o riesgos de la revocación de mandato son basados solamente en la doctrina existente, siendo posible observar que como consecuencia de su adición no se ha visto reflejada desestabilización alguna en regiones en las que tiene varios años siendo reconocida esta figura. Comprobando así que la implementación de la revocación del mandato como un mecanismo de participación ciudadana en el estado de Baja California produciría más ventajas que desventajas para la sociedad.

En base a todo lo anterior expuesto, se confirma la importancia de realizar una reforma constitucional para el estado de Baja California en la que se instaure la figura de la revocación del mandato como un instrumento jurídico que garantice el derecho humano del ciudadano a participar de forma directa en la toma de decisiones con relación a la dirección de los asuntos públicos.

Por lo que esta investigación arroja dos propuestas, la primera de ellas es que se realice una reforma al artículo 12 de la Constitución local de Baja California que permita la revocación del mandato por medio de la participación ciudadana. Y la segunda es que se someta a un foro de discusión abierto a la ciudadanía la incorporación de este mecanismo en la entidad.

Bibliografía

- Amnistía Internacional. (2017). *Amnistía Internacional México*. Obtenido de Amnistía Internacional: www.amnesty.org/es/countries/americas/mexico/report-mexico/
- Andrade Sánchez, J. E. (2008). *Derecho constitucional*. México: Oxford University Press México.
- Annunziata, R. (2015). Revocatoria, promesa electoral y negatividad: algunas reflexiones basadas en las experiencias latinoamericanas. *Pilquen*, 18(3), 107-119.

- Arteaga Nava, E. (2013). *Derecho constitucional*. México: Oxford University Press México.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (10 de Diciembre de 1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos. París, Francia.
- Baños Martínez, M. A. (2016). Democracia, igualdad y confianza. *Pluralidad y consenso*, 6(30), 146-155.
- Blancas Madrigal, D. (21 de marzo de 2012). Inconstitucional, la revocación ciudadana de cargos: SCJN. *Crónica*. Recuperado el 28 de abril de 2018, de <http://www.cronica.com.mx/notas/2012/647102.html>
- Bodin, J. (1997). *Los seis libros de la república* (Tercera ed.). (P. Bravo Gala, Trad.) Madrid, España: Tecnos.
- Carpizo, J. (2011). Los derechos humanos: naturaleza, denominación y características. *Cuestiones Constitucionales*, 3-29.
- Casar, M. A. (2016). *Anatomía de la corrupción*. México: Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad.
- Castellanos Santamaría, A. S. (2014). Ecuador: la transformación de las reglas del juego y sus consecuencias (1998-2013). En Y. Welp, & U. Serdült, *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza* (págs. 83-110). Quito, Ecuador: Instituto de la Democracia. Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/267209310_La_dosis_hace_el_veneno_Analisis_de_la_revocatoria_del_mandato_en_America_Latina_Estados_Unidos_y_Suiza
- Castillo Rodríguez, M. C. (2018). *Proyecto de Reforma en Materia de Participación Ciudadana del Estado de Baja California*. Mexicali: Instituto Estatal Electoral de Baja California.
- Celorio Suárez, M. (2015). La Reforma Político-Electoral de 2014: avances, retrocesos y vacíos. *El Cotidiano*, 109-117.
- Chacón Rojas, O. (2008). *Cumplimiento de compromisos electorales y democracia a la luz de la Constitución de Chiapas*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917). México: Diario Oficial de la Federación.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California*. (1953). Baja California, México: Periódico Oficial del Estado.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero*. (1917). Guerrero: Periódico Oficial del Estado de Guerrero.
- Contreras, J. M. (20 de Junio de 2017). Que revocación de mandato y eliminación del fuero sean parte del Sistema Anticorrupción de Coahuila. *El Sol de La Laguna*.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. (22 de Noviembre de 1969). San José , Costa Rica.
- Crespo, J. A. (2010). Participación Política y Ciudadanía. En J. Aparicio, A. Benton, M. A. Casar, J. A. Crespo, C. López-Guerra, J. Márquez, . . . J. Ríos Figueroa, *Reforma Política y Democracia Claves del Cambio Institucional en México* (pág. 243). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.
- Dahl, R. (Diciembre de 2004). La Democracia. *Postdata*(10), 11-55.
- El Insurgente. (19 de junio de 2017). Monreal reprueba en consulta ciudadana, mayoría considera que debería renunciar. *El Insurgente*. Recuperado el 22 de abril de 2018, de <https://elinsurgente.mx/monreal-reprueba-en-consulta-ciudadana-mayoria-considera-que-deberia-renunciar/>
- Fernández Fontenoy, C. (2012). El significado de la democracia. *Panorama*, 6(11), 167-175.
- Flores, I. B. (1999). Democracia y participación: consideraciones sobre la representación política. En J. Orozco Henríquez, *Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral* (págs. 195-238). España: Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- García Campos, A. (2005). La revocación del mandato: Un breve acercamiento teórico. *Quid Juris*, 25-40.

- García López, L. F., & Malagón Pinzón, M. (2009). Mecanismos de protección de derechos: de la República Romana a la acción pública del siglo XIX en Colombia. *Opinión Jurídica*, 149-167.
- García Pelayo, M. (1967). *Derecho constitucional comparado*. Madrid: Manuales de la Revista de Occidente.
- Garibali Álvarez, E., Ortiz Barba, I., & Díaz Rivera, L. E. (2012). El discreto encanto de la democracia directa en la figura de revocación de mandato. *Acta Republicana Política y Sociedad*(10-11), 53-66.
- Gómez Pomar, F. (2007). El incumplimiento contractual en Derecho español. *InDret*, 49.
- González, I., Contreras, J., Grande, J., & Salinas, A. (14 de julio de 2013). En Baja California ganan PAN... y la abstención; PRI acepta derrota. *Excelsior*. Obtenido de <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/07/14/908791>
- Hart, R. (1993). La participación de los niños: de la participación simbólica a la participación auténtica. *Ensayos Innocenti*(4), 46.
- Kornblith, M. (2014). Venezuela: polarización, revocatoria y después. En Y. Welp, & U. Serdült, *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza* (págs. 111-134). Quito, Ecuador: Instituto de la Democracia. Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/267209310_La_dosis_hace_el_veneno_Analisis_de_la_revocatoria_del_mandato_en_America_Latina_Estados_Unidos_y_Suiza
- Krauze, E. (2003). Por una democracia responsable. *Letras Libres*, 12-15.
- Lenz, R. J. (2015). Lincoln y Mora. *Revista Comunicación*, 24, 71-74.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*. (2014). México: Diario Oficial de la Federación.
- Limón Magaña, W. Y. (2017). Implementación de la revocación del mandato en México y legitimidad democrática. *Justicia Electoral*, 1(20), 95-127.
- Lissidini, A. (2008). Democracia directa en Latinoamérica: entre la delegación y la participación. En S. Pachano, *Temas actuales y tendencias en la ciencia política* (págs. 89-148). Quito, Ecuador: FLACSO Ecuador.

- Lissidini, A. (2014). Democracia directa en América Latina: avances, contradicciones y desafíos. *Democracia participativa e izquierdas*, 120-189.
- Martínez Rivas, R. (2017). El concepto de la representación en la actualidad. *Desafíos*, 315-328.
- Martínez-Pinna, J., Montero Herrero, S., & Gómez Pantoja, J. (2008). *Diccionario de personajes históricos griegos y romanos*. Madrid, España: Ediciones Istmo.
- Medina Núñez, I. (2005). Democracia y participación ciudadana: la herencia de la cultura política griega. En R. Salazar Pérez, & P. Lenguita, *Democracia Emancipatoria* (págs. 13-57). Buenos Aires, Argentina: Libros en Red.
- Merino, M. (2001). *La participación ciudadana en la democracia* (Cuarta ed.). México, D.F.: Instituto Federal Electoral.
- Naciones Unidas. (23 de Marzo de 1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Obtenido de Naciones Unidas Derechos Humanos Oficina del Alto Comisionado: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>
- Navarro Rueda, A. (2006). *Integración a la legislación nacional de la revocación de mandato al poder ejecutivo federal como un instrumento de democracia semidirecta o participativa*. Puebla: Universidad de las Ámericas Puebla.
- Ollaquindia, R. (27 de septiembre de 2017). Sepulta PRI revocación de mandato para el estado de Zacatecas. *La Jornada Zacatecas*.
- Organización de las Naciones Unidas. (2004). *The global program against corruption*. Viena.
- Organización de las Naciones Unidas. (1 de Abril de 2018). *Naciones Unidas*. Obtenido de Naciones Unidas: <http://www.un.org/es/sections/issues-depth/human-rights/index.html>
- Prud'homme, J.-F. (2016). *Consulta popular y democracia directa*. México: Instituto Nacional Electoral.
- Rámirez-Nárdiz, A. (2016). Nuevo constitucionalismo latinoamericano y democracia participativa: ¿progreso o retroceso? *Vniversitas*, 349-388.

- Real Academia Española. (2014). Diccionario de la lengua española. Madrid, España.
- Restrepo, D. (Noviembre de 2001). Participación Social: Relaciones Estado-Sociedad Civil. *Revista de Salud Pública*, 3, 245-267.
- Reveles Vázquez, F. (2017). Problemas de la representación política y de la participación directa en la democracia. *Estudios Políticos*, 11-35.
- Rousseau, J. (2007). *El contrato social*. (F. De los Ríos, Trad.) Madrid: Austral.
- Sartori, G. (2005). En defensa de la representación política. *Democracia y representación: un debate contemporáneo*, 21-34.
- Soria Romo, R., & Sánchez Alvarado, A. K. (2016). Mecanismo de Democracia Directa en Jalisco, México: entre la contención, la simulación y la manipulación ciudadana. Cuatro estudios de caso. *Telos*, 18(1), 39-59. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=99344833004>
- Svampa, M. L. (2017). El concepto de crisis en Reinhart Koselleck. Polisemias de una categoría histórica. *Anacronismo e Irrupción*, 131-151.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (1 de Abril de 2018). *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*. Obtenido de Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: <http://portal.te.gob.mx/glossary/3/letterp>
- Tuesta Soldevilla, F. (2014). Perú: entre la participación y la gobernabilidad local (1997-2013). En Y. Welp, & U. Serdült, *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza* (págs. 7-30). Quito, Ecuador: Instituto de la Democracia. Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/267209310_La_dosis_hace_el_veneno_Analisis_de_la_revocatoria_del_mandato_en_America_Latina_Estados_Unidos_y_Suiza
- Valdés, C. (2011). La ilusión de la democracia. *El Mundo del Abogado*, 40-41.
- Verdugo Silva, J. T. (2007). *La Revocatoria del Mandato en el Ecuador, Países de la Comunidad Andina y del Continente Americano*. (Tesis de maestría). Quito, Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar.

- Welp, Y. (2014). De venenos, fármacos y sus efectos adversos. La regulación y prácticas de la revocatoria del mandato en Suiza y las Américas. En Y. Welp, & U. Serdült, *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito: Instituto de la democracia.
- Welp, Y., & Serdült, U. (2012). ¿Renovación, crisis o más de lo mismo? La revocatoria de mandato en los gobiernos locales latinoamericanos. *Desafíos*, 162-192. Recuperado el 17 de mayo de 2018, de <http://www.redalyc.org/html/3596/359633172007/>
- Welp, Y., & Serdült, U. (2014). *La dosis hace el veneno*. Quito, Ecuador: El Telégrafo.
- Ziccardi, A. (2004). *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Sociales.