



DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA RESPECTO DE LA INICIATIVA PUNTO DE ACUERDO POR EL QUE SE EXHORTA AL GOBERNADOR DEL ESTADO A SOMETERSE A LA REVOCACIÓN DE MANDATO.

HONORABLE ASAMBLEA:

A la Comisión de Asuntos Electorales y Participación Ciudadana le fue turnada para su estudio y dictamen la Iniciativa de Punto de Acuerdo por el que se propone exhortar, respetuosamente, al Gobernador del Estado de Zacatecas, Alejandro Tello Cristerna, a someterse en el año 2019 a la Revocación de Mandato, a fin de que las ciudadanas y ciudadanos de la Entidad, decidan si continúa en el cargo o no.

Vista y estudiada que fue la iniciativa en cita, esta Comisión Legislativa somete a la consideración del Pleno el presente Dictamen, con base en los siguientes



A N T E C E D E N T E S:

PRIMERO. En sesión de la Comisión Permanente celebrada el 22 de enero de 2019, se dio lectura a la Iniciativa de Punto de Acuerdo presentada por el Diputado Héctor Adrián Menchaca Medrano, por la que se propone exhortar, respetuosamente, al Gobernador del Estado de Zacatecas, Alejandro Tello Cristerna, a someterse este año 2019 a la Revocación de Mandato, a fin de que las ciudadanas y ciudadanos de la Entidad, decidan si continúa en el cargo o no.

En esa misma fecha, por acuerdo de la Presidencia de la Mesa Directiva, la iniciativa de referencia fue turnada mediante memorándum #299 a la Comisión que suscribe, para su estudio y dictamen correspondiente.

SEGUNDO. El iniciante sustentó su iniciativa en la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La participación ciudadana en cualquier sistema democrático es esencial, pues involucra a los ciudadanos a formar parte en el debate público con el objetivo de influir en la toma de decisiones para solucionar las problemáticas de su comunidad, fortaleciendo así la relación gobierno-sociedad.

La democracia es la forma de gobierno que impera en la mayoría de los sistemas jurídicos de las naciones, pero no funciona de la misma forma ya que es adaptada a la cultura política y social de cada país. En un sentido amplio, la democracia tiene 3 tipos de concepciones:

1. Democracia representativa, donde los partidos políticos y sus candidatos son los actores principales y por medio del voto de los ciudadanos, adquieren la responsabilidad de velar por los intereses de la sociedad. Esto quiere decir que los ciudadanos no se representan de forma directa, sino que son representados por los candidatos legítimamente elegidos;

2. Democracia directa, en la cual la sociedad civil adquiere un papel activo dentro de la conducción del Estado, a través de figuras como el referéndum, el plebiscito, la revocación del mandato, la iniciativa popular y las candidaturas independientes, por mencionar algunos mecanismos empleados en esta variante de democracia; y

3. Democracia participativa, donde el espectro de la política se abre por completo para que la sociedad civil intervenga en el diseño, ejecución, vigilancia y evaluación de las políticas, mediante la participación directa en la gestión estatal a través de consejos, organizaciones civiles y comisiones.

En la actualidad, los gobiernos emanados de un proceso democrático enfrentan retos que pueden provocar su evolución o su ocaso. En las sociedades modernas, su complejidad es tal que la participación ciudadana coadyuva a legitimar a la democracia como forma de gobierno, por lo que el sistema político tiene que abrirse para considerar a la sociedad en la toma de decisiones.

Luego entonces, no es erróneo afirmar que la participación ciudadana funciona para otorgar legitimidad al gobierno, promover la cultura democrática y lograr decisiones y gestiones públicas más eficaces y cercanas a la gente.

Las condiciones actuales de la sociedad de Zacatecas, muestran mayores complejidades que años atrás eran impensables, provocando que los medios políticos tradicionales se encuentren rebasados por una ciudadanía cada vez más informada y participativa, más pensante y consiente de sus problemas.

De tal suerte que hoy, la participación ciudadana para Zacatecas en la toma de decisiones públicas es una necesidad inaplazable y encaminada a legitimar o a pasar factura al gobierno en turno; en el entendido de que si éste no ha sido eficiente en la resolución de las problemáticas más sentidas de la población, tiene que asumir el costo de su incapacidad.

En este sentido la Revocación de Mandato, al ser uno de los mecanismos que forman parte de la democracia y, considerando que es un derecho de los ciudadanos y ciudadanas de la entidad su pleno ejercicio, tal y como lo dispone el artículo 14, fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, es imperante e ineludible su aplicación a los servidores públicos.

Esto es así porque se trata de un instrumento, que al igual que las elecciones, tiene su decisión en las urnas por el mismo cuerpo electoral que designó al funcionario público y no supone una acción judicial que exige las garantías del debido proceso, a diferencia del juicio político y el impeachment.

Esta figura jurídica encuentra su fundamento en el principio de que “si el pueblo pone, el pueblo quita”; principio que se encuentra consagrado en el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Toda vez que cuando los ciudadanos eligen a sus gobernantes, tienen derecho a un mandato programático e imperativo por el cual pueden llamar a rendir cuentas a la autoridad elegida por sus acciones u omisiones, pudiéndole revocar el mandato si no cumplió con lo que prometió.

Alejandro Tello Cristerna, en el año 2016, en plena campaña para Gobernador, se comprometió a generar empleos y desarrollo, a resolver los problemas educativos y de seguridad, a garantizar el acceso a la salud y a la cultura, a proteger el medio ambiente y a promover consultas públicas para los presupuestos. Compromisos que estableció en lo que él llamó el “Contrato por Zacatecas”.

En aquella ocasión fue muy claro: “si no cumplo me voy”. Es momento de cumplir con la palabra. Llegó la hora de someter a juicio de los ciudadanos y ciudadanas zacatecanas si el Gobernador ha cumplido o no.

Es tiempo de poner sobre la balanza los resultados o los déficits de esta administración estatal, para ver cuáles pesan más. Ya estamos a la mitad de su administración y es necesario que el próximo año el Gobernador de la entidad se someta a un ejercicio de este tipo.

Llegó la hora de poner en marcha la Revocación de Mandato en Zacatecas, y entender y ver en éste un mecanismo de control sobre el ejercicio del poder, donde los ciudadanos pueden fiscalizar y supervisar a quienes encumbraron en el



cargo, estableciendo un nexo de responsabilidad entre los funcionarios y la sociedad.

MATERIA DE LA INICIATIVA.

Exhortar al Gobernador del Estado a someterse al mecanismo ciudadano de revocación de mandato en el presente año.

VALORACIÓN DE LA INICIATIVA.

Para el estudio de la presente iniciativa, los legisladores que integramos esta Comisión Dictaminadora consideramos pertinente dividirlo en los siguientes

C O N S I D E R A N D O S :

PRIMERO. COMPETENCIA. Esta Comisión Legislativa es competente para estudiar, analizar y emitir el presente dictamen, de conformidad con lo que establecen los artículos 130, 131 fracción III, 132 fracciones I, IV y V, y 136 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado.

SEGUNDO. PROCEDENCIA DE INICIATIVA DE CONFORMIDAD CON LA CONSTITUCIÓN. En términos de lo establecido por la fracción I del artículo 58 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, para el análisis de una iniciativa, como primer paso una Comisión



dictaminadora debe verificar la procedencia con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En aras de atender lo anterior, se procede a hacer el análisis correspondiente en este apartado.

La figura de revocación de mandato hace referencia a un mecanismo de democracia directa, mediante el cual el electorado, o una parte significativa de éste y que debe ser previamente determinada, tiene la facultad de promover la destitución de los representantes en funciones, con anticipación a la conclusión del periodo para el cual fueron electos, a través de comicios especiales que tienen el objetivo de que se confirme el mandato o se avale la destitución, según lo que indique la voluntad popular, siempre y cuando se cumplan los supuestos y requisitos previstos para ello.

De tal forma, se constituye como un mecanismo de decisión ciudadana por el que se determina la remoción de un servidor público electo popularmente, lo que se hace en forma anticipada a la conclusión de su encargo cuando a juicio de la sociedad su desempeño no ha sido satisfactorio; de ahí que se entienda como una potestad del pueblo soberano que decide dar por terminado anticipadamente el mandato conferido.



Al respecto, esta Soberanía debe tener en cuenta que existen Entidades Federativas, como Chihuahua y Yucatán, en las cuales se ha regulado la revocación de mandato, obteniendo resultados jurídicamente negativos en virtud de que se vieron sujetas a Acciones de Inconstitucionalidad promovidas por la entonces Procuraduría General de la República, que finalmente culminaron en la declaratoria de inconstitucionalidad realizada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Derivado de ello, nuestro Tribunal Constitucional sentó criterio jurisprudencial sobre este tema estableciendo la incompatibilidad de la revocación de mandato con la Constitución Federal mediante las tesis que se transcriben a continuación:

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

Los citados preceptos de la Ley Electoral Local, en cuanto prevén la figura de la revocación del mandato popular, son violatorios de la Constitución Federal, pues este último Ordenamiento Fundamental dispone otros medios para

fincar responsabilidades de los servidores que llevan a la misma consecuencia de remoción del cargo para el que fueron electos. En efecto, la Constitución General de la República sólo prevé la responsabilidad civil, penal, administrativa y la política, pero no contempla la figura de la revocación de mandato popular a que aluden los artículos del 386 al 390 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, lo que implica que regulan un nuevo sistema de responsabilidad que no tiene sustento constitucional, es decir, los numerales señalados introducen la revocación del mandato de los funcionarios públicos electos mediante el voto, a través de un procedimiento en el que los ciudadanos del Estado manifiestan su voluntad de destituirlos del cargo, pero, el legislador local no advirtió que si bien la Constitución Federal prevé la figura de la destitución, sólo se autoriza su aplicación a través de los medios que la propia Carta Magna prevé, ya que de la lectura integral a su título cuarto se advierte que el sistema determinado por el Constituyente Permanente en materia de responsabilidades de los servidores públicos es claro en precisar cuatro vertientes de responsabilidad: la política, la penal, la civil y la administrativa, sin que se desprenda la posibilidad de contemplar una figura diversa; de ahí la inconstitucionalidad del sistema que contempla la Ley Electoral citada. Además, es importante resaltar que la consecuencia que en su caso persiguen dichos preceptos de la Ley Electoral Local, que es la destitución de los servidores electos mediante el voto, puede obtenerse a través de los tipos de responsabilidad aludidos y por las mismas causas que la propia legislación estatal regula, esto es, los artículos señalados, concretamente el numeral 387, disponen que para la revocación de gobernador y diputados se deberán invocar como causa o causas por las que se puede iniciar el proceso de revocación, las contempladas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del

Estado de Chihuahua, para la procedencia del juicio político, ordenamiento que a su vez, en sus artículos 6o. y 7o. regula los actos u omisiones de los servidores públicos que redundan en perjuicio de los intereses públicos y, por su parte, el diverso 11 prevé que si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria, se aplicarán entre otras sanciones la de destitución del servidor público, lo que significa que las normas señaladas prevén un nuevo procedimiento de responsabilidad que finalmente descansa en las mismas causas que dan lugar al juicio político y a la misma sanción, es decir, a la destitución del funcionario electo mediante voto, lo que confirma la inconstitucionalidad indicada, pues se está ante una figura que no tiene sustento en la Constitución Federal y cuyo objetivo final, que es la destitución, puede obtenerse mediante el diverso procedimiento denominado juicio político. Lo mismo ocurre en relación con la revocación de mandato de los presidentes municipales, síndicos y regidores, pues la revocación de mandato de éstos deberá llevarse a cabo en términos del artículo 115 constitucional. Así, el párrafo tercero de su fracción I prevé que las Legislaturas Locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por una de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y alegatos que a su juicio convengan. A su vez, el artículo 57 del Código Municipal para el Estado de Chihuahua enumera los supuestos en que podrán ser suspendidos definitivamente los miembros de los Ayuntamientos, precisando que en estos casos se aplicará en lo conducente, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chihuahua. Por su parte, el artículo 387 de la Ley Electoral Local ordena que para

iniciar el proceso de revocación de presidentes municipales, síndicos y regidores, se deberá estar a la causa o causas contenidas en el código municipal de la entidad. Lo anterior corrobora la inconstitucionalidad destacada, toda vez que el artículo 115 constitucional que permite la revocación del mandato de los miembros del Ayuntamiento, es claro al establecer que para ello deberá estarse a la ley local, por lo que si en el caso, es el Código Municipal para dicha entidad, el que ya regula la figura de la revocación tratándose de los integrantes de los Ayuntamientos, resultaba innecesario introducir un nuevo procedimiento que finalmente tiene el mismo objetivo, a saber, la destitución del servidor público electo mediante el voto.

REVOCACIÓN DEL MANDATO CONFERIDO AL GOBERNADOR Y A LOS DIPUTADOS LOCALES. CONSTITUYE UNA FORMA DE DAR POR TERMINADO EL CARGO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS REFERIDOS QUE CARECE DE SUSTENTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El artículo 109, fracción I, de la Constitución General establece como única forma de dar por terminado el ejercicio de los cargos públicos como los de gobernador y diputados de la Legislatura Estatal antes de la conclusión legal de su mandato, la de la responsabilidad de los servidores públicos, sin que pueda establecerse válidamente una diferente en las Constituciones de los Estados. De ahí que la figura de la revocación del mandato conferido al gobernador y a los diputados locales, como facultad del Congreso del Estado, constituye una forma de dar por terminado su cargo que carece de sustento constitucional.



Adicionalmente, es necesario mencionar que esta Soberanía con anterioridad se pronunció respecto a la revocación del mandato, en el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales mediante el cual se realizó el estudio de diversas iniciativas que pretendían reformar la Constitución Local a efecto de regular este mecanismo. Dicho dictamen fue sometido a la consideración del Pleno en fecha 26 de septiembre de 2017, proponiendo la desestimación de las iniciativas por considerarlas improcedentes por las mismas razones antes mencionadas.

El dictamen mencionado fue aprobado en los términos propuestos por la Comisión Dictaminadora, en donde entre otras cosas se precisó lo siguiente:

...existen antecedentes en otras Entidades Federativas, en las que se ha regulado la revocación de mandato, incorporándola tanto en sus respectivas Constituciones, así como en algunos ordenamientos de su legislación local.

Tal es el caso de los Estados de Chihuahua y Yucatán, mismos que resultan de especial trascendencia para el estudio las iniciativas que aquí nos ocupan, debido a que ambos casos fueron sometidos al escrutinio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, máximo órgano jurisdiccional de nuestro país, a efecto de revisar la constitucionalidad de lo que en su momento fueron reformas que introdujeron y regularon la figura de la revocación de mandato, así como los

mecanismos, requisitos y procedimientos necesarios para su implementación.

En ese tenor, se deviene la importancia de analizar y hacer una revisión puntual de los casos de Chihuahua y Yucatán, a efecto de que las consideraciones emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto a la constitucionalidad de la revocación de mandato, sean tomadas en cuenta de manera ilustrativa para la determinación que se tome en este dictamen.

Por lo que hace al caso del Estado de Chihuahua, en el año 2009 la revocación de mandato fue regulada en la Ley Electoral de esta Entidad, contemplada dentro de los siguientes artículos:

Artículo 386

- 1. Se entiende por revocación del mandato de los funcionarios públicos electos mediante el voto, el procedimiento por el cual los ciudadanos del Estado, los distritos, municipios o secciones municipales, según sea el caso, manifiestan su voluntad de destituir de su cargo a un ciudadano electo popularmente.*
- 2. Es procedente la revocación cuando haya transcurrido la tercera parte o más del periodo para el cual fue electo el funcionario.*
- 3. La solicitud de revocación deberá estar suscrita cuando menos por el 10% de los ciudadanos del Estado, el distrito, el municipio, o la sección, según se trate de remover, respectivamente, al gobernador; los diputados; los presidentes municipales, presidentes seccionales, regidores o síndicos.*

Artículo 387

- 1. La solicitud para remover la revocación de un funcionario público electo mediante el voto, podrá presentarse tan pronto como haya transcurrido una tercera parte del periodo que para cada caso establezca la Constitución Política del Estado; y cumplir además con los siguientes requisitos:*

a) Dirigirse al Instituto Estatal Electoral;

b) Identificar al funcionario o funcionarios de elección popular. En este caso la solicitud deberá ir firmada por los ciudadanos y acompañada de copia, de ambas caras, de su credencial de elector para votar, y

c) La causa o causas por virtud de las cuales inician el proceso de revocación. Para este efecto, los iniciadores del proceso deberán invocar las causas previstas en la legislación aplicable: En el caso de Gobernador y diputados, en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chihuahua para la procedencia de juicio político; y en los casos de presidentes municipales, síndicos y regidores, en el Código Municipal para el Estado de Chihuahua.

2. Recibida la solicitud el Instituto Estatal Electoral, por medio de su Consejo General, calificará su procedencia en un término no mayor a ocho días hábiles que se contarán a partir del día siguiente de la presentación de la solicitud. Para tal efecto el Instituto Estatal Electoral analizará de oficio lo siguiente:

a) Si la solicitud se ha promovido con posterioridad a que haya transcurrido una tercera parte del periodo constitucional para el cual fue electo el funcionario sujeto a remoción;

b) Si el número de ciudadanos promoventes alcanza el porcentaje requerido, y

c) La expresión de causas que se invocan para solicitar la revocación, requisito sin el cual se desechará de oficio.

3. Si la solicitud no cumple con los requisitos señalados en este artículo, el Instituto Estatal Electoral, de oficio, la declarará improcedente. Si el Instituto Estatal Electoral no acuerda y determina su procedencia en el plazo a que se refiere el párrafo anterior, la solicitud se considerará aceptada.

Artículo 388

Una vez admitida la solicitud, se ordenará la consulta de inmediato, de acuerdo a los siguientes plazos:

a) Si afecta al Gobernador del Estado, dentro de los 60 días posteriores a dicha declaración.

b) Si afecta a uno o más diputados, dentro de 45 días posteriores a dicha declaración.



c) Si afecta a un presidente municipal, presidente seccional, regidor o síndico, dentro de los 30 días posteriores a dicha declaración.

Artículo 389

1. El voto será libre, secreto y obligatorio. Votarán por un “sí” los electores cuya voluntad sea que se revoque el mandato conferido al funcionario de que se trate; y por un “no” los que estén a favor de que continúe en el cargo para el cual fue electo.

2. Para que la revocación del mandato surta sus efectos de destitución, se requerirá una votación emitida superior al número de sufragios que el funcionario impugnado obtuvo para triunfar en las elecciones. En caso contrario, quedará ratificado y ya no podrá ser objeto de un nuevo procedimiento revocatorio.

Artículo 390

El Instituto Estatal Electoral efectuará el cómputo del resultado y ordenará su publicación en el Periódico Oficial del Estado. Así mismo, ordenará se publique que ha procedido la revocación a efecto de que conforme a la Ley se proceda a sustituir al funcionario. Para el caso de que la revocación haya sido rechazada, igualmente se procederá a su publicación en el Periódico Oficial del Estado. Si se impugnan los resultados el Tribunal Estatal Electoral, en lo conducente, acatará lo establecido en este artículo.

Derivado de ello, fueron presentadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación tres acciones de inconstitucionalidad, identificadas con los números 63/2009, 64/2009 y 65/2009, que fueron promovidas por un grupo de diputados del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua, el Partido del Trabajo y la Procuraduría General de la República, respectivamente.

Dichas acciones de inconstitucionalidad fueron acumuladas para su resolución a la primera de ellas, pero únicamente la promovida por la Procuraduría General de la República alegó un concepto de invalidez respecto a los artículos antes transcritos, teniendo como argumento central que la revocación de mandato vulnera el régimen de

responsabilidades de los servidores públicos previsto en el título cuarto de la Constitución Federal.

Ante esto, en el considerando sexto de la respectiva sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo a bien invalidar los artículos en cuestión por considerarlos inconstitucionales, otorgando la razón a lo esgrimido por la Procuraduría.

De tal manera que el máximo órgano jurisdiccional señaló en esa sentencia lo siguiente:

“Con base en lo expuesto se determina que las disposiciones combatidas son violatorias de la Constitución Federal, ya que prevén la revocación del mandato cuando la propia Carta Magna prevé otros medios para establecer responsabilidades de los servidores que llevan a la misma consecuencia de remoción del cargo para el que fueron electos.

En efecto, de acuerdo con lo razonado en los párrafos que anteceden, se tiene que la Constitución General de la República sólo prevé la responsabilidad civil, penal, administrativa y la política, pero no contempla la figura de la revocación de mandato popular a que aluden las disposiciones combatidas, lo que implica que las disposiciones combatidas establecen un nuevo sistema de responsabilidad que no tiene sustento constitucional; es decir, las normas reclamadas introducen la revocación del mandato de los funcionarios públicos electos mediante el voto, a través de un procedimiento en el que los ciudadanos del Estado manifiestan su voluntad de destituirlos del cargo, empero, el legislador local no advirtió que si bien la Constitución Federal prevé la figura de la destitución, también lo es que sólo autoriza su aplicación a través de los medios que la propia Carta Magna prevé, ya que de la lectura integral al Título Cuarto de la Constitución Federal,

del que forma parte el artículo 109, se advierte que el sistema determinado por el Constituyente Permanente en materia de responsabilidades de los servidores públicos es claro en precisar cuatro vertientes de responsabilidad, la política, la penal, la civil y la administrativa, sin que se advierta la posibilidad de contemplar una figura diversa, de ahí la inconstitucionalidad del sistema que contempla la Ley Electoral combatida.

Asimismo, es importante resaltar que la consecuencia que en su caso persiguen las normas impugnadas, que es la de la destitución de los servidores electos mediante el voto, se puede obtener a través de los tipos de responsabilidad aludidos y por las mismas causas, que la propia legislación estatal regula; esto es, los artículos reclamados concretamente el numeral 387, señalan que para la revocación de Gobernador y diputados se deberán invocar como causa o causas por las que se puede iniciar el proceso de revocación, las contempladas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chihuahua, para la procedencia del juicio político, ordenamiento que a su vez, en sus artículos 6 y 7 regula los actos u omisiones de los servidores públicos que redundan en perjuicio de los intereses públicos y, por su parte, el diverso 11 prevé que si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria, se aplicarán entre otras sanciones la de destitución del servidor público, lo que significa que las normas combatidas prevén un nuevo procedimiento de responsabilidad que finalmente descansa en las mismas causas que dan lugar al juicio político y a la misma sanción, es decir, a la destitución del funcionario electo mediante voto, lo que confirma la inconstitucionalidad que se aduce, pues se está ante una figura que no tiene sustento en la Constitución Federal y cuyo objetivo final, que es el de la destitución, se puede obtener mediante el diverso procedimiento denominado juicio político, tan es así, que se insiste, el

legislador local en las normas combatidas, para el inicio del procedimiento de revocación remite a las causas que dan lugar al juicio político, el cual a su vez se sanciona con la destitución.

Por ende, si bien la pretensión del legislador fue la de crear un instrumento de democracia participativa por el que se pudiera remover a servidores públicos electos popularmente porque su desempeño no ha sido satisfactorio, también lo es que no tomó en cuenta que ese objetivo se puede obtener sólo mediante los procedimientos fijó el Constituyente Permanente en el Título Cuarto de la Constitución Federal, que a su vez se regulan en la legislación de la Entidad, en el caso, en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del estado de Chihuahua, de ahí la inconstitucionalidad de la figura que ahora se analiza.

Lo mismo ocurre en relación con la revocación de mandato de los presidentes municipales, síndicos y regidores, pues la revocación de mandato de éstos se deberá llevar a cabo en términos de lo previsto en el artículo 115 constitucional.

En efecto, el párrafo tercero de la fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal prevé que las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y alegatos que a su juicio convengan. A su vez, el artículo 57 del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, enumera los supuestos en que podrán ser suspendidos definitivamente, los miembros de los ayuntamientos, precisando que en estos casos, se aplicará en lo conducente, lo dispuesto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chihuahua.

Por su parte, el artículo 387 de las disposiciones impugnadas ordena que para iniciar el proceso de revocación de presidentes municipales, síndicos y regidores, se deberá estar a la causa o causas contenidas en el Código Municipal de la Entidad.

De lo descrito se evidencia la inconstitucionalidad de la normativa impugnada, toda vez que el artículo 115 constitucional que permite la revocación del mandato de los miembros del ayuntamiento, es claro en establecer que para ello se deberá estar a la ley local, por lo que si en el caso, es el Código Municipal para el Estado de Chihuahua, el que ya regula la figura de la revocación tratándose de los integrantes de los ayuntamiento, resultaba innecesario introducir un nuevo procedimiento que finalmente tiene el mismo objetivo, a saber, la destitución del servidor público electo mediante voto.

En consecuencia, debe declararse la invalidez de las normas legales impugnadas, saber, de los artículos 386, 387, 388, 389 y 390, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, en cuanto prevén la figura de la revocación del mandato popular.”

De lo anterior se puede observar claramente que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha fijado su postura respecto a este tema, tildando de inconstitucional la figura de la revocación de mandato, por las razones mencionadas líneas arriba.

Cabe mencionar que tanto el Poder Legislativo y el Gobernador, ambos de Chihuahua, al rendir sus respectivos informes dentro del medio de control constitucional, adujeron que la revocación de mandato provenía de su Constitución Local y que por lo tanto no era una figura nueva, sino que había estado vigente desde años anteriores y que únicamente se avocaron a regular el procedimiento para

llevarla a cabo, dentro de la ley electoral, misma que estaba siendo impugnada.

Ante ello, una vez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó la inconstitucionalidad de los artículos 386, 387, 388, 389 y 390 de la Ley Electoral del estado de Chihuahua, consecuentemente determinó en el resolutivo quinto de la sentencia en cita, que en atención a lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se declaraban inaplicables las porciones de los artículos de la Constitución Política del Estado de Chihuahua que establecían la revocación de mandato mediante el voto popular.

Es de resaltarse que respecto a los resolutivos cuarto y quinto de esta sentencia, mismos que se refieren a la revocación de mandato, se obtuvo una votación unanime de 9 votos de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Es así que, con posterioridad, derivado de estas sentencias, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la jurisprudencia 28/2013, dejando firme su criterio respecto a la revocación de mandato a través del sufragio, tesis que a continuación se transcribe:

REVOCACIÓN DEL MANDATO POPULAR. LOS ARTÍCULOS DEL 386 AL 390 DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, EN CUANTO PREVÉN ESA FIGURA PARA LA REMOCIÓN DE CUALQUIER FUNCIONARIO PÚBLICO ELECTO MEDIANTE EL VOTO POPULAR, VIOLAN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 2 DE DICIEMBRE DE 2009). *Los citados preceptos de la Ley Electoral Local, en cuanto prevén la figura de la revocación del mandato popular, son violatorios de la Constitución Federal, pues este último Ordenamiento Fundamental dispone otros medios para*

fincar responsabilidades de los servidores que llevan a la misma consecuencia de remoción del cargo para el que fueron electos. En efecto, la Constitución General de la República sólo prevé la responsabilidad civil, penal, administrativa y la política, pero no contempla la figura de la revocación de mandato popular a que aluden los artículos del 386 al 390 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, lo que implica que regulan un nuevo sistema de responsabilidad que no tiene sustento constitucional, es decir, los numerales señalados introducen la revocación del mandato de los funcionarios públicos electos mediante el voto, a través de un procedimiento en el que los ciudadanos del Estado manifiestan su voluntad de destituirlos del cargo, pero, el legislador local no advirtió que si bien la Constitución Federal prevé la figura de la destitución, sólo se autoriza su aplicación a través de los medios que la propia Carta Magna prevé, ya que de la lectura integral a su título cuarto se advierte que el sistema determinado por el Constituyente Permanente en materia de responsabilidades de los servidores públicos es claro en precisar cuatro vertientes de responsabilidad: la política, la penal, la civil y la administrativa, sin que se desprenda la posibilidad de contemplar una figura diversa; de ahí la inconstitucionalidad del sistema que contempla la Ley Electoral citada. Además, es importante resaltar que la consecuencia que en su caso persiguen dichos preceptos de la Ley Electoral Local, que es la destitución de los servidores electos mediante el voto, puede obtenerse a través de los tipos de responsabilidad aludidos y por las mismas causas que la propia legislación estatal regula, esto es, los artículos señalados, concretamente el numeral 387, disponen que para la revocación de gobernador y diputados se deberán invocar como causa o causas por las que se puede iniciar el proceso de revocación, las contempladas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chihuahua, para la procedencia del juicio político, ordenamiento que a su vez, en sus artículos 6o. y 7o. regula los actos u omisiones de los servidores públicos que redundan en perjuicio de los intereses públicos y, por su parte, el diverso 11 prevé que si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria, se aplicarán entre otras sanciones la de destitución del servidor público, lo que significa que las normas señaladas prevén un nuevo procedimiento de responsabilidad que

finalmente descansa en las mismas causas que dan lugar al juicio político y a la misma sanción, es decir, a la destitución del funcionario electo mediante voto, lo que confirma la inconstitucionalidad indicada, pues se está ante una figura que no tiene sustento en la Constitución Federal y cuyo objetivo final, que es la destitución, puede obtenerse mediante el diverso procedimiento denominado juicio político. Lo mismo ocurre en relación con la revocación de mandato de los presidentes municipales, síndicos y regidores, pues la revocación de mandato de éstos deberá llevarse a cabo en términos del artículo 115 constitucional. Así, el párrafo tercero de su fracción I prevé que las Legislaturas Locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por una de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y alegatos que a su juicio convengan. A su vez, el artículo 57 del Código Municipal para el Estado de Chihuahua enumera los supuestos en que podrán ser suspendidos definitivamente los miembros de los Ayuntamientos, precisando que en estos casos se aplicará en lo conducente, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chihuahua. Por su parte, el artículo 387 de la Ley Electoral Local ordena que para iniciar el proceso de revocación de presidentes municipales, síndicos y regidores, se deberá estar a la causa o causas contenidas en el código municipal de la entidad. Lo anterior corrobora la inconstitucionalidad destacada, toda vez que el artículo 115 constitucional que permite la revocación del mandato de los miembros del Ayuntamiento, es claro al establecer que para ello deberá estarse a la ley local, por lo que si en el caso, es el Código Municipal para dicha entidad, el que ya regula la figura de la revocación tratándose de los integrantes de los Ayuntamientos, resultaba innecesario introducir un nuevo procedimiento que finalmente tiene el mismo objetivo, a saber, la destitución del servidor público electo mediante el voto.

Acción de inconstitucionalidad 63/2009 y sus acumuladas 64/2009 y 65/2009. Diputados integrantes de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua, Partido del Trabajo y Procurador General de la República. 1o. de diciembre de 2009. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Guadalupe de la Paz Varela Domínguez. El Tribunal Pleno, el dieciocho de abril en curso, aprobó, con el número 28/2013 (9a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciocho de abril de dos mil trece.

De tal manera que actualmente se encuentra vigente un criterio firme respecto a la inconstitucionalidad de la revocación de mandato a través del sufragio por ser contrario a régimen de responsabilidades de los servidores públicos.

Por otro lado, la misma suerte corrió el Estado de Yucatán, en donde el 17 de mayo del año 2010 fue publicada en su periódico oficial una reforma a la Constitución local, con la cual se estableció en la fracción LXI del artículo 30, la revocación de mandato para el titular del Poder Ejecutivo, así como para los integrantes del Poder Legislativo, ambos de dicha Entidad, sentando las bases para llevarla a cabo mediante el voto ciudadano, artículo que a continuación se transcribe:

Artículo 30.- *Son facultades y atribuciones del Congreso del Estado:*

(...)

XLI.- *Revocar el mandato conferido al Gobernador del Estado, y a los Diputados en lo particular. En ambos casos será necesaria la determinación del sesenta y cinco por ciento de los electores inscritos en el listado nominal correspondiente, comunicada al Congreso y aprobada por el voto unánime de la Legislatura en el*

caso del Gobernador, y de las dos terceras partes en el de los Diputados;

Dicha reforma fue impugnada igualmente a través de una acción de inconstitucionalidad promovida por la Procuraduría General de la República y que fue identificada con el número 8/2010.

Lo argumentado por la Procuraduría en sus conceptos de invalidez coincidió sustancialmente con lo alegado en el caso de Chihuahua, refiriendo la violación al título cuarto de la Constitución Federal, que consagra el modelo de responsabilidades de los servidores públicos.

Con un criterio previamente sentado sobre el tema, mismo que ha sido citado en párrafos anteriores, la Suprema Corte de Justicia de la Nación invalidó el artículo de la Constitución del Estado de Yucatán que contemplaban la figura de revocación de mandato.

Así, nuevamente el máximo órgano jurisdiccional de nuestro país determinó que el legislador estatal estaba creando un instrumento de democracia participativa por el que se podrían remover a los servidores públicos electos popularmente, debido a que su desempeño no había sido satisfactorio, pero que con ello no se estaba tomando en cuenta que tal objetivo se puede obtener sólo mediante los procedimientos que establece el Título Cuarto de la Constitución Federal, que a su vez se regulaba en las leyes federales y estatales de responsabilidades de los servidores públicos, de ahí la inconstitucionalidad de la fracción XLI del artículo 30 de la Constitución de Yucatán, que estableció la figura de revocación del mandato de Gobernador o de Diputado local, sin ajustarse al régimen previsto en la Carta Magna.

No dejamos de lado que en la votación del resolutivo que determinó la invalidez del precepto mencionado, se obtuvo una mayoría de 9 votos y se recibió el voto particular del Ministro Arturo Zaldivar Lelo de Larrea, mismo que fue orientado a defender la constitucionalidad de la revocación de mandato centrando sus argumentos en la autonomía de los Estados y el principio de libre configuración de las entidades desde un punto de vista federalista, aduciendo que en la Constitución General no establecía prohibición alguna para la revocación de mandato y que no se debía tener una interpretación restrictiva.

Sin embargo, adicionalmente existe otro punto de suma relevancia que debe ser considerado en este dictamen y se refiere a que en la fecha de hoy nos encontramos dentro de un régimen de responsabilidades de los servidores públicos parcialmente distinto al que se encontraba vigente al resolver las acciones de inconstitucionalidad citadas y que deriva de la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción.

El 27 de mayo de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, una reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción, con la cual se modificó de manera sustancial el título cuarto y de igual manera en el artículo 73 se facultó al Congreso de la Unión, entre otras cosas, para expedir una ley general que distribuyera competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.

De tal suerte que, aunque a la fecha ya ha sido expedida la Ley General de Responsabilidades Administrativas y que está vigente a partir del pasado 19 de julio de 2017, en donde se define de manera concreta las sanciones a que se harán acreedores los servidores públicos por un actuar indebido, este nuevo modelo aún se encuentra en su fase de implementación, al grado de que se cuentan con nuevas instancias y procedimientos para la determinación de responsabilidades que aún no están operando o no están plenamente conformadas.

Incluso, Zacatecas y algunas otras Entidades Federativas han optado por no emitir leyes locales de responsabilidades de los servidores públicos, en virtud de que el Congreso de la Unión al es ahora quien tiene la competencia para definir las directrices de la materia.

Para el caso que nos ocupa, estas modificaciones toman relevancia si las analizamos desde la perspectiva de que el Constituyente Permanente de manera muy reciente consideró necesario un cambio en el modelo de responsabilidades de los servidores públicos y sus respectivas sanciones, pero que sin embargo al realizar la reforma respectiva no incluyó la revocación de mandato como una herramienta para tal fin.

En ese tenor, hoy, además de la Constitución General de la República, nos encontramos sujetos a las bases previstas en la Ley general de la materia, sin que las Entidades Federativas puedan ir más allá de lo señalado en esta norma, de conformidad con lo previsto en los artículos 1 y 2, que a continuación se transcriben:

Artículo 1. *La presente Ley es de orden público y de observancia general en toda la República, y tiene por objeto distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, sus*

obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.

Artículo 2. *Son objeto de la presente Ley:*

I. *Establecer los principios y obligaciones que rigen la actuación de los Servidores Públicos;*

II. *Establecer las Faltas administrativas graves y no graves de los Servidores Públicos, las sanciones aplicables a las mismas, así como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes para tal efecto;*

III. *Establecer las sanciones por la comisión de Faltas de particulares, así como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes para tal efecto;*

IV. *Determinar los mecanismos para la prevención, corrección e investigación de responsabilidades administrativas, y*

V. *Crear las bases para que todo Ente público establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público.*

En ese tenor, el nuevo modelo de responsabilidades de los servidores públicos se presenta de cierta manera un tanto más restrictivo que antes, en cuanto a la libertad configurativa de las entidades federativas, por encontrarse sujetas no solo a las bases y principios que prevé la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que ahora también a una Ley General.

Es por todo lo mencionado en este apartado que, quienes integramos esta Comisión Dictaminadora, una vez realizado este análisis de constitucionalidad, llegamos a la conclusión de que las iniciativas que se estudian no se ajustan a lo previsto por la Carta Magna y el actual régimen de responsabilidades de los servidores públicos.



De tal forma, derivado de los criterios sentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esta Comisión de estudio considera que es jurídicamente obligatorio dictaminar en el mismo sentido que anteriormente ha seguido esta Soberanía Popular.

TERCERO. SENTIDO DEL DICTAMEN. Como ya ha sido referido de manera puntual en el considerando anterior, la iniciativa en estudio contravienen lo previsto en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo tanto, este Colectivo Dictaminador, con fundamento en la fracción I del artículo 58 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, así como en el artículo 111 del Reglamento General del Poder Legislativo del Estado, emite dictamen en sentido desaprobatario en virtud de la improcedencia de la iniciativa y, sin más trámite, se somete a consideración de la Asamblea para que se resuelva lo conducente.

Por lo anterior, con fundamento en los artículos 56, 57 y 58 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado y 110 de



su Reglamento General, las diputadas y diputados integrantes de la Comisión de Asuntos Electorales y Participación Ciudadana de la Honorable Sexagésima Tercera Legislatura del Estado, emiten el presente Dictamen de conformidad con lo siguiente:

PRIMERO. Se considera improcedente la iniciativa por contravenir lo previsto en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con la jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

SEGUNDO. Archívese el expediente de la iniciativa en estudio como asunto concluido.

Así lo dictaminaron y firman las diputadas y diputados integrantes de la Comisión de Asuntos Electorales y Participación Ciudadana de la Honorable Sexagésima Tercera Legislatura del Estado.

Zacatecas, Zacatecas, a 18 de junio de 2019.



Dictamen respecto de la Iniciativa de Punto de Acuerdo por el que se exhorta al Gobernador del Estado a someterse a la revocación del mandato.

**COMISIÓN DE ASUNTOS ELECTORALES
Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA
PRESIDENTE**

DIP. LUIS ALEXANDRO ESPARZA OLIVARES

SECRETARIOS(AS)

**DIP. JESÚS PADILLA
ESTRADA**

**DIP. JOSÉ GUADALUPE
CORREA VALDEZ**

**DIP. JOSÉ DOLORES
HERNÁNDEZ ESCAREÑO**

**DIP. JOSÉ JUAN
MENDOZA MALDONADO**

**DIP. FRANCISCO JAVIER
CALZADA VÁZQUEZ**

**DIP. SUSANA
RODRÍGUEZ MÁRQUEZ**

DIP. AIDA RUÍZ FLORES DELGADILLO