

LA HONORABLE SEXAGÉSIMA SEGUNDA LEGISLATURA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE ZACATECAS.



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

ANTECEDENTE

ÚNICO. En sesión ordinaria celebrada el veintidós de septiembre de dos mil dieciséis, se dio lectura a la Iniciativa presentada por los Diputados y Diputadas José Luis Medina Lizalde, Omar Carrera Pérez, Mónica Borrego Estrada, Ma. Guadalupe González Martínez, María Isaura Cruz de Lira y Ma. Guadalupe Adabache Reyes, en ejercicio de las facultades que les confieren los artículos 60 fracción I de la Constitución Política del Estado; 46 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado y 95 fracción I del Reglamento General del Poder Legislativo.

En esa misma fecha, por acuerdo de la Presidencia de la Mesa Directiva, la iniciativa de referencia fue turnada mediante memorándum 0005 a la Comisión de Puntos Constitucionales, para su estudio y dictamen correspondiente.

CONSIDERANDO PRIMERO.- Los proponentes justificaron su iniciativa en la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Los escándalos frecuentes de enriquecimiento ilícito, corrupción, tráfico de influencias, adquisición de propiedades millonarias, el cuantioso endeudamiento público sin resultados tangibles, han provocado que la sociedad se aleje y vea con justa desconfianza a los servidores públicos.

En el acto protocolario de "toma de protesta", el servidor público, sea el Presidente de la República, el Gobernador de un Estado, un Senador de la República, un Diputado federal o local, un Presidente Municipal, o cualquier otro cargo de elección popular, asume sus funciones con esta frase: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de... que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande".

En este acto jurídico, encontramos un argumento normativo que intrínsecamente llama a la reflexión sobre el tema de que la soberanía realmente recae en el pueblo, pues éste elige qué individuo asumirá tal o cual cargo público.

Hace doscientos dieciocho años, cuando el territorio nacional era colonia de la Corona Española, la invasión de Napoleón a la península ibérica provocó que los reyes de España dimitieran de su posición y el poder le fuera cedido a los invasores.

Ese acontecimiento provocó no sólo el sacudimiento político de las colonias, entre ellas la Nueva España -la más grande y productiva-, sino que incentivó amplios debates sobre en quién recaía la soberanía ante la ausencia del Monarca español.

Francisco Primo de Verdad y Ramos, quien por esa época era el síndico del Ayuntamiento en la Ciudad de México, argumentaba que la soberanía recaía en el pueblo ante la ausencia del monarca español.

Estas mismas ideas, de que la soberanía recaía en la voluntad popular, en Europa fueron impulsadas por filósofos como Thomás Hobbes, John Locke, Charles Louis de Secondat (Barón de Montesquieu), Jean Jacques Rousseau, Benito Spinoza, entre otros, lo que a la postre, sería el fundamento para las tres grandes independencias de la modernidad: la inglesa, la francesa y la americana; y para las futuras Declaraciones de Derechos Humanos.

Se trató de un verdadero paradigma político que hoy sigue vigente, dado que el poder le es entregado al pueblo como actor y no como espectador. La aceptación de la soberanía popular es el origen mismo del Estado de derecho, ya que el poder recae en las decisiones populares con respecto a los temas de interés que requieren la participación de la población, quien finalmente decide el rumbo de las instituciones del Estado.

Estas ideas, fueron las precursoras del Movimiento de Independencia que finalmente estalló en septiembre de 1810 y que son base fundamental de nuestra organización política actual.

La organización política de nuestro país, se circunscribe dentro de las características de lo que se conoce teóricamente



como el Estado Democrático, en el cual el poder recae en la Nación y por tanto en la voluntad popular. En este orden de ideas, el concepto de soberanía no sólo es una herramienta fundamental del derecho y la política, sino elemento sustancial que legitima el poder.

La participación activa de los ciudadanos en la política, no sólo permite el desarrollo de una democracia sustancial, sino que legitima las decisiones de los actores institucionales y, por tanto, como lo dice el juramento antes citado, la Nación, que es el pueblo, puede pedir cuentas del quehacer de quienes por mandato popular detentan el poder.

Resulta indispensable que en la praxis democrática, se incluya un elemento sustancial para la redición de cuentas de los funcionarios públicos electos por el voto popular.

Es inaplazable que en la vida política de Zacatecas, se tome en cuenta el concepto y la aplicación jurídica de la "Revocación de Mandato". Se trata de un mecanismo adecuado para la rendición de cuentas, dado que los representantes electos son responsables directos de las decisiones que toman frente al electorado.

La sustancialidad de la aplicación de tal categoría jurídico-política, reside en el hecho de que se centra en personas y se convierte en una oportunidad para que el ciudadano de a pie recupere esa posibilidad de influencia ante el representante, de reivindicar el ejercicio del poder, ya sea ratificándolo o removiéndolo.

Dicho de otro modo, los ciudadanos se mantienen vigilantes y monitorean la acción pública.

Los sucesos políticos recientes en Zacatecas, nos obligan a implementar instrumentos democráticos adecuados, apelando a la legitimidad que sólo puede devenir de la aplicación de la soberanía popular, para hacer efectiva la rendición de cuentas de los servidores públicos.

Instrumentos como el plebiscito, el referéndum y, particularmente, la revocación de mandato, se tienen que actualizar para responder a las necesidades políticas y sociales actuales, aunque ya existen de forma somera dentro del ordenamiento jurídico estatal.

Por ejemplo, los artículos 14, fracción III, y 15, fracción VI, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, señala que es derecho y obligación de los ciudadanos zacatecanos "participar en los procesos de referéndum, de plebiscito, de iniciativa popular y de revocación





del mandato a que se convoque en los términos de esta Constitución y sus leyes reglamentarias”. Entiéndase por leyes reglamentarias a la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Zacatecas, pero el problema es que este ordenamiento legal, no contempla a la Revocación de Mandato, por ende, no hay bases que le den plena fuerza a esta figura.

El sufragio sirve para que la sociedad en su conjunto elija a sus representantes; éstos serán quienes porten la voluntad popular y, por ende, actúen en consecuencia, y la revocación constituye la posibilidad de quitarle el poder otorgado por la población, a quien no cumpla con los deseos de quienes sufragaron a su favor.

El término “revocar” tiene su origen en el latín *revocare* y hace referencia al acto unilateral que emana de una voluntad que se rectifica. La revocación del mandato es un mecanismo de participación ciudadana. Por medio de la revocación del mandato se ejerce la soberanía popular, el ciudadano está en total libertad de remover o ratificar a un representante, a través del sufragio.

La revocación del mandato es el procedimiento legal mediante el cual los ciudadanos pueden destituir a un representante de elección popular antes de que concluya el periodo para el que fue elegido.

La revocación del mandato fortalece a la democracia debido a que imparte una sanción ejemplar a funcionarios públicos ineficientes, hace que lo público sea en verdad público; además mejora el desempeño de los representantes de elección popular, pues estos están conscientes de que deben rendir cuentas, y éstas deben ser claras, concisas y convincentes, de lo contrario podrían ser removidos de su cargo. La revocación del mandato evitaría el abuso del poder.

Dicho mecanismo, resulta indispensable para una mayor participación del electorado en los comicios. Esta figura tiene la virtud de que es ejercida por la misma población, lo que le da fuerza legitimadora a la decisión tomada, que es decidir la suerte de algún servidor público: se va o se queda, dependiendo de los resultados esperados o prometidos por él mismo.

Invariablemente, la aplicación de una herramienta de esta naturaleza, sería efectiva para combatir la corrupción, devolverle la dignidad a la política y dotar de legitimidad los servidores públicos, así como a las instituciones encargadas de velar por la democracia en nuestro Estado.

Investigaciones en Derecho Comparado, nos dejan ver que la Revocación de Mandato, ha sido instaurada y aplicada en

varios países de América Latina, tal es el caso de Ecuador, Bolivia, Panamá y Venezuela, por mencionar algunos.



En Ecuador, desde la reforma a su Constitución en 2008, la revocación de mandato es aplicable a todos los puestos de la administración pública a los cuales se llega mediante los mecanismos de elección popular, incluyendo al Presidente.

En Bolivia, la nueva Constitución Política del Estado, que data de 2009, sitúa a la Revocación de Mandato como una forma, de las tres posibles, de ejercer la democracia, y cuyo diseño es para destituir a los integrantes de la Asamblea Legislativa Plurinacional y al Presidente de aquel país.

En Panamá, la Revocación de Mandato se aplica a los diputados nacionales. Hay dos maneras de ejercerse, una a través de los mismos partidos políticos que los hayan postulado y, la otra, mediante círculos de ciudadanos organizados que se opongan a la gestión de algún diputado de libre postulación.

En Venezuela, la Revocación del Mandato puede aplicarse a todos los puestos de elección popular, incluido el Presidente.

En suma, la Revocación del Mandato se circunscribe en periodos de crisis de legitimidad política que debilitan las instituciones oficiales, debido al alejamiento entre ciudadanos y partidos políticos, lo que algunos llaman “síndrome de consolidación democrática con creciente inestabilidad (e ilegitimidad) de la política”, situación por lo demás evidente en nuestro país, y de forma particular en Zacatecas.

Por lo que se propone adicionar un párrafo al Artículo 6 y los artículos 47 bis y 47 ter a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, para que quede establecido que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno, así como revocar el mandato de los servidores públicos electos por el sufragio popular, entiéndase: Gobernador, Diputados, Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores.

Asimismo, en la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Zacatecas se debe consagrar el derecho y obligación de los ciudadanos a solicitar una revocación de mandato, pues es inadmisibles que el Estado haya sido una de las primeras entidades federativas en reconocer dicho mecanismos de la democracia participativa y no tenga una ley reglamentaria.

En el ordenamiento jurídico en comento, se tiene que consagrar los requisitos de solicitud de la revocación de mandato; así como los de validez. La solicitud tiene que estar acompañada de, al menos, el diez por ciento de los ciudadanos

inscritos en la lista nominal de electores que hubiera obtenido el representante de elección popular (Gobernador, Diputados, Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores), en la votación correspondiente (Estatad, Distritad o Municipal).



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

La solicitud debe estar fundada y motivada, señalando la descripción clara y concisa de las causas por las que se solicita.

Por su parte el Instituto Electoral del Estado de Zacatecas tendrá en su encargo la verificación de los requisitos para que se lleve a cabo la revocación de mandato, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados y se realizará sesenta días después de que el Instituto haya validado los requisitos establecidos.

También se plantea que para la aprobación de la revocación del mandato se requerirá la mayoría simple de votos válidos, de ser así, el representante de elección popular cesará de inmediato en sus funciones.

La revocación del mandato no procederá durante el último año de funciones del representante de elección popular.

Por último, en los artículos transitorios, se señala que una vez que entre en vigor el presente Decreto, la Legislatura del Estado dispondrá de un término máximo de 120 días para hacer las modificaciones legales en la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Zacatecas, así como a las demás leyes y decretos que regulan esta materia, a fin de reglamentar y dar viabilidad a la Revocación de Mandato.

Esta propuesta es consecuente con lo que el Constituyente de Querétaro de 1917, estableció en el artículo 39 de la Carta Magna del país: "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".

CONSIDERANDO SEGUNDO.- En sesión ordinaria celebrada el veintisiete de septiembre de dos mil dieciséis, se dio lectura a la Iniciativa presentada por la Diputada María Elena Ortega Cortés y el Diputado Santiago Domínguez Luna, en ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 60 fracción I de la Constitución Política del Estado; 46 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado y 95 fracción I del Reglamento General del Poder Legislativo.



En esa misma fecha, por acuerdo de la Presidencia de la Mesa Directiva, la iniciativa de referencia fue turnada mediante memorándum 0011 a la Comisión de Puntos Constitucionales, para su estudio y dictamen correspondiente.

CONSIDERANDO TERCERO.- Los proponentes justificaron su iniciativa en la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, en sus Artículos 14 y 15 contempla la revocación de mandato como un derecho y una obligación de la ciudadanía respectivamente; y aunque pudiéramos entender esta prerrogativa en cumplimiento al Artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que declara que “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”, en el mismo sentido, el Artículo 6° de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, aparece el reconocimiento de que “La Soberanía del Estado reside esencial y originariamente en el Pueblo, que la ejerce por medio de los poderes públicos en los términos establecidos en esta Constitución” Sin embargo este derecho no ha logrado traducirse en un instrumento jurídico que posibilite su ejercicio por la ciudadanía.

Quienes suscribimos la presente iniciativa, tenemos la certeza de que el contexto histórico que estamos viviendo, nos otorga el momento idóneo para que la revocación del mandato se instaure en nuestro orden jurídico como una herramienta de transformación social en manos directamente de la ciudadanía. De hecho; nunca en la historia del México moderno, han existido condiciones para la revocación del mandato tanto a nivel Federal como Local como las que ahora mismo se presentan ante la percepción de la ciudadanía sobre el cómo se generan y resuelven sus problemas.

Considerando entonces, la esencia del texto constitucional, tanto federal como local y la realidad social de los bajos niveles de aprobación de la ciudadanía para todas y



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

todos quienes han ostentado cargos de representación popular; es deber de esta Legislatura hacer realidad este derecho y poner en manos de la ciudadanía un instrumento que represente la antítesis de la reciente reforma política que modifica la Ley, para hacer posible la reelección, dando garantías a la clase política de extender el periodo para el cual fue electo, pero significativamente priva a la población de poder rectificar una decisión tomada en las urnas.

El concepto de soberanía desde el ámbito de la política, está vinculado al ejercicio de la autoridad en un cierto territorio, pues se deriva de la cualidad que tiene el soberano y que se refiere a quien tiene autoridad sobre el resto; En las monarquías europeas el "jus sanguinis" o "derecho de sangre" permitía permanecer en el poder a una familia que, avalada por las iglesias: "el poder de Dios", le facultaba para gobernar de manera infinita: los Borbones, los Tudors, entre ellos-

En el siglo antepasado, la permanencia de Santa Anna en el poder en México, le permitió con intervalos, gobernar durante años hasta que entregó la mitad de nuestra patria al imperio norteamericano. En México quedó claro que la injerencia extranjera directa no sería permitida, cuando la invasión europea de Maximiliano de Habsburgo fue derrotada por la defensa patriótica de Juárez que aniquiló el intento de las monarquías europeas por conquistar la Patria nuestra, terminando este hecho con la tragedia del Cerro de las Campanas y la restauración de la República.

Sin embargo, hay un acontecimiento que debe destacarse: el zacatecano Jesús González Ortega, héroe de Calpulalpan fue el verdadero combatiente junto con Porfirio Díaz en la batalla de Puebla, dado que el general Zaragoza estaba enfermo y murió apenas unos meses después del acontecimiento Constitucionalmente, al terminar el periodo de gobierno de Juárez, correspondía a nuestro paisano asumir el poder presidencial. Juárez se negó argumentando un estado de guerra: no sólo eso. González Ortega fue perseguido y finalmente eliminado en condiciones muy extrañas.

Durante la Revolución Mexicana hay también hechos que nos llaman la atención sobre temas como "revocación de mandato" y "reelección del gobernante" como una antítesis de la primera. Ambos conceptos han permanecido en la historia de nuestro país. Venustiano Carranza fue asesinado en el poder, Álvaro Obregón cuando había logrado la reelección de su gobierno fue asesinado y se hizo responsable de su muerte a un zacatecano, el Padre Pro que fue fusilado por lo mismo, cuando las voces populares señalaban como responsable a Plutarco Elías Calles.



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

Vinieron dos revocaciones sucesivas: la renuncia obligada de Pascual Ortiz Rubio y posteriormente la de Abelardo Rodríguez. Impuestas por el general Plutarco Elías Calles cuyo cacicazgo quedó anulado luego de su expulsión del país que concretara el general Lázaro Cárdenas.

Hay intentos reeleccionistas de Luis Echeverría y de Carlos Salinas de Gortari, pero el desprestigio del Poder Ejecutivo en los Estados y en la Presidencia de la República ha llegado en tiempos recientes a situaciones inusitadas. Hoy es imperativo revocar el mandato por el Poder Legislativo y sería importante agregar el referéndum popular para que el electorado que eligió y se equivocó en su decisión pueda también tener una presencia significativa en la toma de decisiones colectiva.

A esta toma de decisiones colectivas, se le denomina democracia participativa; misma que hay que fortalecer dotándole de nuevas herramientas que permitan a la ciudadanía el ejercicio del poder público por sí misma; la otra forma, la democracia representativa se refiere a cuando no se realiza el ejercicio directo de la autoridad, sino que delega ese poder a sus representantes. En los Estados Democráticos, este ejercicio se realiza a través del entramado institucional que la Ley máxima del país establece.

Entonces, ¿en dónde radica la posibilidad de que el pueblo ejerza el poder?. Para consolidar ese derecho de la ciudadanía a lo largo de la historia de nuestro país, se han establecido una serie de figuras de participación ciudadana como son el referéndum, el plebiscito, y la iniciativa popular; como hemos mencionado, en el caso de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, establece todas las anteriores, más la revocación de mandato.

La importancia que reviste para la sociedad el poder tener acceso a esta herramienta, es que la decisión que toma en las urnas para legitimar la representación de las personas en el ejercicio del poder público, no debe considerarse como un cheque en blanco.

Si esta determinación se convierte en una decisión fallida - que hoy se expresa en el exceso de poder de las autoridades electas, en la corrupción, en la impunidad, en el desvío de recursos, en gobiernos poco eficaces y eficientes y en una serie de vicios más- no puede quedarse el periodo completo para el que una autoridad fue electa. El mecanismo necesario para

resolver ese problema de una mala elección se llama revocación de mandato.



Es obligación de esta LXII Legislatura del Estado, Legislar sobre este mecanismo, ya que jurídicamente se convierte en un procedimiento que pasa a ser parte de los derechos políticos de la población y estos a su vez forman parte de los derechos humanos que nos asisten y por ende regidos por el Artículo 1º Constitucional, en donde una de las obligaciones que todos los órganos del poder público tenemos es generar condiciones para su disfrute bajo el principio de progresividad.

Específicamente, la revocación la ejercen las y los electores al destituir de un cargo público con anterioridad a la conclusión del periodo para el que fue elegido.

La necesidad de fortalecer el rango constitucional que ya tiene esta figura, la establece la Ministra Olga Sánchez Cordero, en la revisión de la acción de inconstitucionalidad 8/2010, al definir a la figura de revocación del mandato como "aquella que se erige como una institución democrática fundamental y no sólo como un mecanismo procedimental para separar, reemplazar a un servidor público de su encargo, ya que a través de ella se legitima la decisión popular de separar a los funcionarios públicos cuando éstos dejen de inspirar confianza a quienes los eligieron estatuyéndose como un control permanente de los votantes sobre los funcionarios públicos, haciendo real y efectiva la ejecución del derecho de reemplazarlos en cualquier momento como lo señala el artículo 39 constitucional, edificándose entonces como un mecanismo democrático, activado por los ciudadanos en donde además opera como correctivo de deficiencias de funcionamiento de las instituciones democráticas de representación".

En suma, es necesario dar ese paso jurídico sustancial, ya que sólo en las dictaduras no existe la revocación del mandato, por lo que puede prolongarse de manera prácticamente infinita; así mismo, las monarquías son una figura autoritaria de gobierno donde la herencia es fundamental.

Nuestra Constitución y la Ley de participación ciudadana, deberán incluir la revocación del mando cuando se configuren actos de corrupción, de represión hacia las y los habitantes, traiciones a la Patria aunque no estemos en guerra, abusos de poder con la permanencia de un partido político, o el ascenso al mismo a través del voto manipulado.

Es imperativa la aprobación de esta reforma, ya que actualmente el Estado de Zacatecas pasa por una de sus peores crisis de representatividad e identidad por la falta de



credibilidad de las y los ciudadanos en sus instituciones y gobernantes. ¿Cómo se puede legitimar cualquier gobierno sin la confianza de la ciudadanía? ¿Cómo lograr restablecer los vínculos entre gobierno y sociedad si cada vez se distancian más? ¿Cómo resarcir el daño que se le ha hecho a la sociedad por temas de abuso de poder y corrupción?

Lo cierto es que la clase política hemos fallado a la gente. Hasta ahora el modelo democrático establecido en nuestro Estado ha sido ineficiente e insuficiente para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de los ciudadanos. Los representantes de elección popular incumplen con sus promesas de campaña, toman decisiones con base a los intereses particulares anteponiendo los colectivos y caen en el nepotismo y la corrupción.

Las ventajas de la revocación de mandato son concretas y evidentes:

- 1.- Garantiza el derecho de la soberanía popular a ratificar o remover a las y los representantes de elección popular. La revocación de mandato es una medida de control y reivindica el poder ciudadano para someter a escrutinio el desempeño de las y los gobernantes.
- 2.- Promueve el vínculo entre gobierno y ciudadanía al generar la obligación de quien ostenta el poder a rendir cuentas y cumplir con las demandas, intereses y necesidades de la ciudadanía que le eligió. Construye puentes de comunicación y permite entablar procesos de diálogo dentro de un mecanismo regulado y bajo un marco jurídico.
- 3.- Fortalece la participación ciudadana y convierte a la ciudadanía en actores fundamentales en la construcción de la agenda pública, contralorías de la acción de gobierno y participantes activos en la toma de decisiones de gobierno. Por su parte, motiva a las y los electos a apegarse a los compromisos establecidos con la ciudadanía y a ajustarse al marco de la ley.
- 4.- Genera mayor responsabilidad por parte de las y los electos; esto es, obliga a las y los gobernantes a aprovechar su periodo de gracia y los incentiva a cumplir sus promesas realizadas durante la campaña. Al mismo tiempo, funciona como un mecanismo disuasivo para ejercer el abuso de poder, actos de corrupción o desviación de recursos públicos.
- 5.- Es un recurso legal conciliador dentro de un mecanismo regulado y bajo un marco jurídico que se convierte en un instrumento pacífico al servicio de la ciudadanía y no supeditado a intereses particulares.

Dicho de otro modo, no se presta al uso y manipulación política de ciertos sectores.

Se propone entonces, establecer un Artículo 48 Bis, para precisar con toda puntualidad el cómo se ejerce este derecho que es facultad exclusiva de la ciudadanía, que tiene como destinatarios ala Gobernadora o Gobernador del Estado, a las Diputadas y Diputados Locales, a las Presidentas y Presidentes Municipales, a las Síndicas y Síndicos y a las Regidoras y Regidores electos por el voto popular. Para señalar el tiempo de prueba que la ciudadanía concederá a estas funcionarias y funcionarios para revisar si su actuar es eficiente y apegado a derecho, cuando y como se llevará a cabo esta consulta a la ciudadanía y cuáles son las causales por las que puede configurarse una solicitud de revocación de mandato.

Así mismo quienes promovemos esta iniciativa, consideramos necesaria la reforma a la Ley de Participación Ciudadana, para consolidar el uso de esta herramienta de la ciudadanía con la finalidad de atender uno de los reclamos permanentes y más sentido de la población, que es que no se permita la corrupción y la impunidad institucional y la inobservancia de la Ley por quienes se eligen para conducir los destinos de un municipio o del estado.

CONSIDERANDO CUARTO. En sesión ordinaria celebrada el once de octubre de dos mil dieciséis, se dio lectura a la Iniciativa presentada por la Diputada Geovanna del Carmen Bañuelos de la Torre, en ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 60 fracción I de la Constitución Política del Estado; 46 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado y 95 fracción I del Reglamento General del Poder Legislativo.

En esa misma fecha, por acuerdo de la Presidencia de la Mesa Directiva, la iniciativa de referencia fue turnada mediante memorándum 0097 a la Comisión de Puntos Constitucionales, para su estudio y dictamen correspondiente.

CONSIDERANDO QUINTO. La proponente justificó su iniciativa en la siguiente:



LA LEGISLATURA
DEL ESTADO

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

La participación activa de los ciudadanos en la vida política y en la toma de decisiones en cuanto a la forma de gobierno, así como las medidas disciplinarias que se aplican a los representantes populares es la expresión más auténtica del concepto de soberanía popular, medida que propicia que en la medida de lo posible se tomen decisiones impopulares y contrarias a las necesidades reales de la ciudadanía.

Un Estado que pretenda fomentar el ejercicio de una democracia participativa debe atender a la necesidad de la ciudadana para que, de manera directa decida quién o qué corriente política lo gobierne y a la vez tenga un instrumento legal para ejercer un contrapeso a los poderes formales como mecanismo para corregir algunas decisiones que pudieron haber excluido el interés de las mayorías en beneficio de grupos minoritarios, dentro de los cuales encontramos el referéndum y el plebiscito, la iniciativa popular y la revocación de mandato.

No podemos ser indiferentes ante el notable hartazgo de la población, que por años se ha sentido ignorada por la clase política, lo cual en su momento puede generar inestabilidad social e ingobernabilidad en la sociedad, es por ello que, se deben crear mecanismos que la hagan sentir participe en los temas de trascendencia municipal, estatal o nacional.

Es por ello, que el acto de revocatoria de mandato, se traduce en un instrumento legal que abona a que la sociedad se sienta incluida en la toma de decisiones trascendentes para la vida política del estado contribuyendo con ello, a la construcción de una sociedad más informada, democrática y moderna.

Con la activa participación de la sociedad en la toma de decisiones y al ser escuchada su opinión en los asuntos públicos, sin duda se fortalece a la democracia participativa, ya que, al vigilar el debido y buen actuar de los servidores públicos de elección popular se convierte en un contrapeso a los posibles excesos que pudieran realizar, permitiendo que las políticas públicas que se impulsen sean las adecuadas, además de fortalecer la rendición de cuentas que la sociedad reclama, esto podemos traducirlo simplemente como el hecho de que: " los servidores públicos de elección popular deben en todo momento, hacer lo que dicen que piensan y lo que dicen que sienten en pro del bienestar social".



Por otra parte, no debemos pasar desapercibido lo que respecto del tema comenta el maestro Alán García Campos, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, quien acertadamente dice:...“la revocación de mandato, se convierte en una oportunidad para la sociedad de recuperar esa posibilidad de influencia en el representante, de reivindicar ese poder ciudadano de ratificarlo o removerlo de una manera democrática ante circunstancias extremas...”

Es decir, los ciudadanos que se mantienen vigilantes a la acción pública de los servidores públicos pueden en un momento determinado tomar la decisión de retirar la confianza depositada en ellos ante el incumplimiento de las metas señaladas en su plan de gobierno.

Es por ello, que ante la necesidad de un buen desempeño en el ejercicio del cargo de los servidores públicos de elección popular, debemos atender a lo que prescribe el artículo 39 de nuestra carta magna que establece que:.. “todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste y en el que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

CONSIDERANDO SEXTO.- El Pleno coincide con lo expuesto por las diputadas y diputados que proponen las iniciativas cuando se refieren a la necesidad y beneficios sociales de implementar la revocación de mandato como instrumento de la democracia participativa, sin embargo, al realizar un amplio análisis jurídico en el que se incluye un estudio de constitucionalidad, diferimos en parte, con la propuesta de los iniciantes, por lo que se estima estar a lo siguiente:

PRIMERO. Esta Soberanía Popular es competente para conocer y resolver respecto de las iniciativas presentadas para reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en términos de lo establecido en los artículos 65 fracción II de la Constitución Política del Estado y 17 fracción II de la Ley

Orgánica de este Poder Legislativo, disposiciones que a la letra precisan lo siguiente:

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas:



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

Artículo 65. Son facultades y obligaciones de la Legislatura:

I...

II. Promover y aprobar las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a esta Constitución y a las leyes que de ellas emanen.

...

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas:

Artículo 17. Las atribuciones de la Legislatura en lo general son:

I...

II. Iniciar y aprobar las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la Constitución local y a las leyes que de ellas emanen;

...

Por otra parte, para el trámite legislativo correspondiente, la Ley Orgánica establece en la fracción I del artículo 128, la facultad de la Comisión de Puntos Constitucionales para conocer y resolver respecto de las iniciativas que se estudian.

Los numerales citados señalan textualmente lo siguiente:

ARTÍCULO 128. Corresponde a la Comisión de Puntos Constitucionales el conocimiento y dictamen de los asuntos siguientes:

I. Los que se refieran a las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la propia del

Estado;



H. LEGISLATIVA
DEL ESTADO

Con fundamento en las disposiciones transcritas, esta Representación Popular, a través de la Comisión Legislativa de Puntos Constitucionales, es competente para emitir el presente Dictamen.

SEGUNDO. Es importante que de manera inicial se señale lo que se entiende por “*revocación de mandato*”, en virtud de que éste es un concepto que puede admitir diversas interpretaciones, incluso dependiendo del lugar y sus costumbres, así como el marco jurídico y el régimen u organización política que opere en cada lugar; es por ello que se buscará orientar una definición acorde al entorno de la sociedad zacatecana y de manera general al marco jurídico mexicano.

El concepto en referencia está compuesto de los términos “revocar” y “mandato”, de los cuales encontramos su propio significado en cada uno. El término “revocar” tiene su origen en el latín “revocare” y hace referencia al acto unilateral que emana de una voluntad que se rectifica. De acuerdo al contexto al que nos referimos, el Diccionario de la Real Academia Española es: “dejar sin efecto una concesión, un mandato o una resolución”.

Por otro lado, en cuanto al termino “mandato” encontramos diversas acepciones que se relacionan con lo referido en las iniciativas que se estudian, de la cuales se mencionan las siguientes:

Mandato. El diccionario de la Real Academia Española define al mandato como “orden o precepto que el superior da a los súbditos”. También lo define como el “encargo o representación que por la elección se confiere a los diputados, concejales, etc. Adicionalmente, lo define como el “periodo en que alguien actúa como mandatario de alto rango”.

Por otro lado, el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios lo define al mandato como “todo encargo o comisión; actuar en

representación de alguien, en general orden o disposición imperativa. Si atendemos a su etimología latina, del verbo mandar, mandare significa encomendar, encargar, poner en manos de o dar órdenes.”



Mandato Constitucional. El Diccionario Universal de Términos Parlamentarios menciona que dentro del derecho constitucional, “el mandato va ligado a la idea de representación política, en virtud de que la ciudadanía a través de sus representantes populares, va a conformar un gobierno, en el cual, los mandatarios (gobernantes) actúan y ejercen el poder con base en la voluntad de sus mandantes (gobernados) plasmada en un texto constitucional. Es decir, cada acto, facultad u obligación del gobernante tiene su fundamento en una constitución, además de estar actuando en nombre y representación del pueblo. De aquí que el cuerpo electoral designe como representantes suyos, a los que han de gobernarlo, que comúnmente son los individuos que integran los poderes Ejecutivo y Legislativo, salvo algunas excepciones donde se elige a miembros del Poder Judicial”.

Mandato Imperativo. El diccionario de derecho usual señala que “en Derecho Político, línea de actuación impuesta como obligatoria a un representante (diputado, concejal, delegado, congresista en asociaciones, juntas o partidos), por los electores o representados. Por tal mandato, el voto del representante sólo es válido si se ajusta al programa o instrucciones aprobadas; e incluso cabe revocar su representación”.

Mandato Legislativo. Se refiere a la representación con respecto a los electores que han votado por el candidato electo incluso referida a todos los inscritos en la circunscripción electoral correspondiente.

De esta manera podemos adentrarnos al estudio del concepto de “revocación de mandato”, mismo que es posible entenderlo como un procedimiento 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.

Así mismo, algunos autores señalan que la revocación de mandato se presenta como una variante invertida de la elección de representantes a partir de una petición popular que debe reunir ciertos requisitos, que permite a los votantes separar a un representante de un cargo público, por lo que se estima que es una de las figuras más emblemáticas de los procedimientos de democracia participativa o directa.



Lo anterior porque es 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.

La revocación de mandato se presenta como uno de los mecanismos con los que se puede articular en una sociedad la democracia directa, que implica el vincular a los ciudadanos, más que con la ya conocida elección de sus representantes, permite involucrarlos con las grandes decisiones gubernamentales, siendo tal vez la más trascendental de éstas, la revocación de mandato.

Contextualizando esta figura de democracia activa en nuestro país, se puede señalar que en aras de evitar manifestaciones sociales tendientes a desestabilizar y cuestionar severamente la institucionalidad en materia electoral, tal como actualmente es el llamado a ejercer el voto nulo, deben de abrirse espacios para que la ciudadanía pueda tener cabida y siga teniendo en todo el momento la idea de que reside en ella el mandato supremo y original, tal como lo mandata nuestra Constitución.

Es por ello que la revocación de mandato puede ser una herramienta a través de la cual el ciudadano tiene la posibilidad de no esperar a que transcurra todo un periodo constitucional, una vez que ha sido elegido determinado representante, y que hasta la siguiente fecha electoral emita su "voto de castigo", sino que antes, pueda expresarse a través de este ejercicio democrático, plasmando que se está o no de acuerdo con los planteamientos y ejercicios que ha llevado el mandatario en turno, por lo que asiniándose a los sistemas parlamentarios,

pero en este caso vía la ciudadanía, se le cancela al mandatario su voto de confianza, emitiendo ahora un voto de revocación, haciendo ver su sentir negativo respecto a determinada administración.

Sin embargo, en la doctrina se han tratado las ventajas y desventajas de este tema, señalando que puede llegar a ser contraproducente y dar poca estabilidad y margen de acción al mandatario en turno.

La institución de la revocación del mandato presenta graves problemas teóricos en el marco de la representación libre. En efecto, el modelo de mandato representativo implantado con el advenimiento del Estado constitucional margina el concepto de relación jurídica, en sentido propio, en favor de una relación de legitimidad en la que priva el aspecto institucional de garantía del carácter representativo de los órganos constitucionales del Estado. El efecto jurídico esencial que se desprende de este concepto de mandato es, precisamente, su carácter irrevocable.

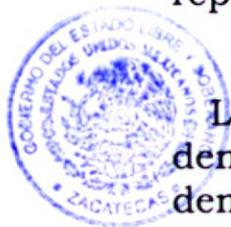
A pesar de las dificultades que en este sentido ofrece la construcción del concepto de mandato representativo, el mecanismo de la revocación del mandato ha adquirido cierto auge en algunas constituciones iberoamericanas como un instrumento de democracia directa destinado al control del abuso de poder de los que ocupan un cargo, especialmente en los ámbitos regional y local.

En ese tenor, hay quienes señalan que la figura de revocación de mandato es propia de una democracia que se inclina más al aspecto participativo, mismo que encuentra diferencias importantes con la democracia representativa.

Al respecto es posible afirmar que la democracia representativa se refiere al principio de representación en el sistema electoral y sus mecanismos, a través de los cuales los electores expresan su voluntad política mediante el sufragio, para que posteriormente estos votos den acceso a los postulantes a escaños o espacios de poder público, generalmente en lo que se refiere a los poderes Ejecutivo y Legislativo de un Estado, por lo que también se le



conoce como democracia electoral o democracia indirecta, en la que el pueblo no gobierna directamente, pero elige a los representantes que lo habrán de gobernar.



H. LEGISLATIVO
DEL ESTADO

La democracia participativa o directa, se dice que es una democracia autogobernante y suele referirse a formas de democracia en la que los ciudadanos tienen una mayor participación en la toma de decisiones políticas que la que les otorga tradicionalmente la democracia representativa. Puede definirse con mayor precisión como un modelo político que facilita a los ciudadanos su capacidad de asociarse y organizarse de tal modo que puedan ejercer una influencia directa en las decisiones públicas.

Esta participación de la ciudadanía se da a través de instrumentos como la consulta popular, el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, teniendo como rasgo esencial que es el pueblo quien decide directamente, es decir, se participa de manera directa y continua en el ejercicio del poder, a diferencia de la democracia representativa en donde su participación se ve teóricamente limitada a la elección de sus representantes.

Es importante destacar que el mecanismo de revocación de mandato, aunque otorga mayor participación al electorado, no lo hace de manera concreta para tomar parte en las decisiones de gobierno o que impactan directamente el conducir de poder público, sino que se presenta como una herramienta de control de la representatividad, en el sentido de que los representantes que fueron inicialmente elegidos pueden ser sometidos al escrutinio popular, a efecto de que se valore si siguen representando los intereses para los cuales fueron electos o se considera necesario removerlos, generalmente debido a la percepción ciudadana de incumplimiento de sus obligaciones constitucionales, legales o incluso de su proyecto de gobierno, incluida por supuesto, la mala conducción del quehacer gubernamental, actos de corrupción o que involucran responsabilidades respecto a su actuar.



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

TERCERO. De conformidad con la fracción I del artículo 54 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, corresponde a la Comisión de Dictamen realizar un análisis de procedencia con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de las iniciativas que se estudian. En virtud de lo anterior, se procede a hacer el análisis correspondiente en este apartado.

Nuestra Carta Magna establece en su artículo 39 lo siguiente:

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Tal como lo señalan parte de los iniciantes, este precepto establece de manera clara que es el pueblo quien ostenta el poder bajo el cual se va a regir la sociedad constituida en Nación. Este punto se constata con la segunda disposición contenida en este artículo constitucional: Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste; entendiendo por poder público la potestad inherente al Estado y que lo autoriza para regir, según reglas obligatorias, la convivencia de cuantos residen en un territorio, sujetos a sus facultades políticas y administrativas.

Esto implica, que el pueblo tiene la facultad de decidir a quiénes les otorgará atribuciones para la organización, administración y funcionamiento de nuestra sociedad, es decir, el pueblo será quien elija aquellos que dirijan la Nación en su representación y tales atribuciones deberán ser ejercidas a través de mecanismos instituidos por la propia Constitución.

Al respecto, el artículo 40 de la misma Constitución, en relación con el precepto antes citado, señala las características de la forma bajo la cual se regirá el Estado mexicano, al tenor de lo siguiente:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Adicionalmente, el artículo 41 Constitucional en su primer párrafo, se centra en el concepto de soberanía y establece lo siguiente:

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Existe un punto adicional relacionado con la forma de gobierno: los ciudadanos mexicanos eligen mediante el sufragio universal a las personas que los representan, de conformidad con los artículos 39 y 41 de la Constitución.

En síntesis, en México existe una forma de gobierno democrático representativa, lo que en efecto pudiera dar pauta para la revocación de mandato, dado que para ello es necesario que quienes se sujeten a este procedimiento, primero hayan sido electos mediante el voto popular, lo que acontece para el caso del titular del Poder Ejecutivo, los integrantes del Poder Legislativo, así como quienes integran los Ayuntamientos.

En ese orden de ideas, de manera inicial se pudiera llegar a afirmar que quienes ostentan el poder público, salvo el caso del Poder Judicial, gozan de un mandato popular, mismo en el que su desempeño está sujeto al cumplimiento de las obligaciones que nuestro marco jurídico les señala y que en caso de incumplimiento, pudieran llegar a tener consecuencias.

Siguiendo ese mismo razonamiento, los proponentes de las iniciativas llegan a la conclusión de que una de las consecuencias del indebido actuar de estos funcionarios públicos puede constituirse como la revocación del mandato, es decir, la separación del cargo con anticipación al periodo para el cual fueron electos, todo ello a través de un ejercicio democrático por el cual se somete a consideración de la ciudadanía la



permanencia o destitución del funcionario, manifestada a través del sufragio, esto fundamentado en el texto constitucional cuando refiere que en el artículo 39 que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, entendiendo así que es el pueblo quien ejerce una supremacía tratándose del poder público.

Esto se complementa con la segunda línea del mismo precepto, al establecer que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, dando cierta legitimidad a que dicha revocación sea a través del sufragio popular.

De igual manera el numeral referido señala que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno, lo que a su vez le suma a la justificación de que sea a través de esta práctica democrática la terminación anticipada del ejercicio del cargo.

Es así como de un análisis primigenio, tal como lo refieren los autores de las iniciativas, se pueden llegar a conformar las bases constitucionales para la incorporación y regulación de la revocación del mandato; sin embargo, se debe precisar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no contempla de manera expresa esta figura, o al menos no en la forma que se plantea en las iniciativas que se estudian, donde se da a través de la voluntad ciudadana.

Debe tenerse en cuenta que el análisis de constitucionalidad no se puede sujetar únicamente a lo referido en uno o varios preceptos, si no que éste tiene que ser integral, de manera que se haga una revisión sistemática y funcional de todo el texto contenido en la ley suprema, lo que nos conduce a afirmar que aun y cuando la revocación de mandato pareciera congruente con los principios postulados en los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución, ello no implica que la propuesta se adecue a cabalidad con el resto del texto constitucional.



Es por esta razón que este estudio debe abocarse a una mayor profundidad y para tal efecto resulta de suma relevancia mencionar que 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.



N. LEGISLATIVA
DEL ESTADO

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 ayuntamientos, 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 unánime 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:



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

REVOCACIÓN DEL MANDATO POPULAR. LOS ARTÍCULOS DEL 386 AL 390 DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, EN CUANTO PREVEN EN 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 éstos 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.



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

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 se deja 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 centrandose 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 la Constitución General no establecía prohibición alguna para la revocación de mandato y que no se debía tener una interpretación restrictiva.



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

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.



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

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 sólo 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, una vez realizado este análisis de constitucionalidad, se llega a la conclusión de que las iniciativas en estudio no se ajustan a lo previsto por la Carta Magna y el actual régimen de responsabilidades de los servidores públicos.

CUARTO. Como ya ha sido referido de manera puntual en el apartado anterior, las propuestas contenidas en las iniciativas en estudio contravienen lo previsto en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo tanto, se emitió dictamen en sentido desaprobatorio en virtud de la falta de competencia de este Poder Legislativo para legislar en la materia que se propone en las iniciativas.

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento además en lo dispuesto por los artículos 94, y relativos del Reglamento General del Poder Legislativo, se resuelve:

PRIMERO.- La H. LXII Legislatura del Estado Libre y Soberano de Zacatecas declara la improcedencia de las iniciativas descrita en la parte considerativa del presente instrumento legislativo, en virtud de la falta de competencia de esta H. Soberanía Popular para legislar en materia de revocación de mandato.

SEGUNDO.- Notifíquese a los promoventes la presente resolución para los efectos legales que de la misma se derivan.

TERCERO.- Se ordena el archivo definitivo del expediente como asunto concluido.

CUARTO.- Cúmplase



DADA en la Sala de Sesiones de la Honorable Sexagésima Segunda Legislatura del Estado, a los veintiséis días del mes de septiembre del año dos mil diecisiete.

**H. LEGISLATURA
DEL ESTADO**

PRESIDENTE

DIP. CARLOS AURELIO PEÑA BADILLO

SECRETARIA

DIP. MÓNICA BORRERO ESTRADA



**H. LEGISLATURA
DEL ESTADO**

SECRETARIA

DIP. GUADALUPE CELIA FLORES ESCOBEDO